الحماية الإدارية للبيئة

« دراسة مقارنة »



الدكتور

عيد محمد مناحى المنوخ العازمى

دار النهضة العربية

الحماية الإدارية للبيئة

« دراسة مقارنة »

البيئة من منظور قانوني – الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة

المبادئ التي تحكم عملها « مبدأ الوقاية – مبدأ الحيطة – مبدأ الملوث يدفع »

حماية البيئة عبر النشاط المرفقي للإدارة – التخطيط البيئي – الضرائب البيئية

دراسات المردود البيئي – التوعية البيئية – الحوافز البيئية

الضبط الإداري البيئي – الجزاء الإداري البيئي وضماناته

صور الجزاءات الإدارية البيئية

الدكتور

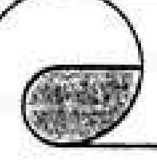
عيد محمد مناحي المنوخ العازمي

٢٠٠٩

الناشر

دار النهضة العربية

٣٢ ش عبد الخالق ثروت - القاهرة



بسم الله الرحمن الرحيم

(رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ)

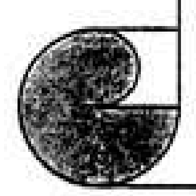
(النمل : ١٩)

******

(إِنَّ فِي خَلْقِ السَّمَوَاتِ وَالأَرْضِ وَاخْتِلَافِ اللَّيْلِ وَالنَّهَارِ وَالْفُلْكِ الَّتِي تَجْرِي فِي الْبَحْرِ بِمَا يَنفَعُ النَّاسَ وَمَا أَنزَلَ اللَّهُ مِنَ السَّمَاءِ مِن مَاءٍ فَأَحْيَا بِهِ الأَرْضَ بَعْدَ مَوْتِهَا وَبَثَّ فِيهَا مِن كُلِّ دَابَّةٍ وَتَصْرِيفِ الرِّيَاحِ وَالسَّحَابِ الْمُسَخَّرِ بَيْنَ السَّمَاءِ وَالأَرْضِ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَعْقِلُونَ)

(البقرة : ١٦٤)







إلى بلــدى الكويــــت ... ...

عرفانــا بالجميل

مقدمة عامة

١- التوازن البيئى جزء من توازن الكون.

خلق الله سبحانه وتعالى الكون بنظام سرمدى بديع، فكل مخلوق من إنسان أو حيوان أو نبات أو مـــاء أو هواء أو جماد أو تربة ، أو غيرهم من المخلوقات له دور منوط به فى المنظومة الكونية، قال جلت قدرته ﴿ وَالْقَمَرَ قَدَّرْنَاهُ مَنَازِلَ حَتَّى عَادَ كَالْعُرْجُونِ الْقَدِيمِ (٣٩) لا الشَّمْسُ يَنبَغِي لَهَا أَنْ تُدْرِكَ الْقَمَرَ وَلا اللَّيْلُ سَابِقُ النَّهَـــارِ وَكُـــلٌّ فِي فَلَـــكٍ يَسْبَحُـــونَ (٤٠) وَآيَـــةٌ لَهُمْ أَنَّا حَمَلْنَا ذُرِّيَّتَهُمْ فِي الْفُلْـــكِ الْمَشْحُونِ (٤١) ﴾ [١] وبين سبحانه وتعالى أن التوازن هو أصل فى إنشائه للأشيـــاء والمخلوقـــات فقـــال ﴿ إِنَّا كُلَّ شَيْءٍ خَلَقْنَاهُ بِقَدَرٍ ﴾ [٢] وهو القائل كذلك ﴿ وخلق كُلَّ شَيْءٍ فَقَدَّرَهُ تَقْدِيراً ﴾ [٣] . وقد ميز الله سبحانه وتعالى الإنسان من دون سائر المخلوقات بالعقل والتكليف والاختيار فهو القائل جل شأنه ﴿ إِنَّا عَرَضْنَا الأَمَانَةَ عَلَى السَّمَوَاتِ وَالأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَن يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الإِنسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُوماً جَهُولاً ﴾ [٤] كذلك ميزه الحق جلت قدرته بأن سخر الكثير من الكائنات والمخلوقات لخدمته قال تعالى ﴿أَلَمْ تَرَوْا أَنَّ اللَّهَ سَخَّرَ لَكُم مَّا فِي السَّمَوَاتِ وَمَا فِي الأَرْضِ وَأَسْبَغَ عَلَيْكُمْ نِعَمَهُ ظَاهِرَةً وَبَاطِنَةً وَمِنَ النَّاسِ مَن يُجَادِلُ فِي اللَّهِ بِغَيْرِ عِلْمٍ وَلاَ هُدًى وَلاَ كِتَابٍ مُّنِيرٍ ﴾. [٥]

فكل ما فى الكون من موجودات أرضية وسماوية وما يحكم تلك الموجـــودات من نظم وقوانين فى خدمة الإنسان، ولعل الحكمة من ذلك تكمن فى أن الإنـــسان هـــو خليفة الله فى الأرض، خلقه الله من أجل عمارة هذه الكون. قال تعالى ﴿ وَإِذْ قَـــالَ رَبُّكَ لِلْمَلائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ

---

[١] سورة يس الآيات أرقام ٣٩ ، ٤٠ ، ٤١.

[٢] سورة القمر الآية رقم ٤٩.

[٣] سورة الفرقان الآية رقم ٢.

[٤] سورة الأحزاب الآية رقم ٧٢.

[٥] سورة لقمان الآية رقم ٢٠.

السماء ونحن نسبح بحمدك ونقدس لك قال إني أعلم ما لا تعلمون ﴾[٦] فالتوازن الكونى تكفل الله سبحانه وتعالى بتيسيره للإنسان حتى يتمكن هذا الإنسان من تحقيق أسباب وجوده من عبادة المولى عز وجل وعمارة الأرض، ويدخل التوازن كجزء في توازن الكون بصفة عامة . ويحدث الإخلال بهذا التوازن عندما يتخلف الإنسان عن القيام بالدور الذى خُلق من أجله بعدم الالتزام بأوامر الله سبحانه تعالى ونواهيه ومن ناحية ، أو عن طريق إعمال عقله وفكره فى غير ما أمره الله به بالطغيان والتغيير فى دور غيره من الكائنات والمخلوقات المسخرة لخدمته من ناحية أخرى ؛ مما يؤثر فى التنسيق البديع والتوازن الدقيق القائم بين دور كلٍ منهم. [٧]

فالمولى جلت قدرته سخر للإنسان بيئة صالحة لمعاشه ولكن الإنسان بظلمه وطغيانه وتغييره فى خلق الله أخل بهذا التوازن فانقلبت عليه وبالاً ، وبدأت تظهر المشكلات والمخاطر البيئية بصورة تهدد حياته ومعاشه فى الأرض، وبالتالى بات لزاماً على هذا الإنسان إزالة هذه المخاطر والمشكلات وتنقية بيئته منها.

٢- اختلاف درجة المخاطر والمشكلات البيئية باختلاف الأزمنة.

ويمكن القول إن المخاطر التى كانت تُهدد البيئة فى الماضى أقل بكثير مما يهددها فى الوقت الحاضر . ولعل مرجع ذلك هو بساطة الحياة الإنسانية فى الماضى عما هى عليه فى الوقت الحاضر. فكلما تعقدت الحياة الإنسانية ومتطلباتها كلما ازدادت المخاطر التى تهدد البيئة ، ولعل ذلك يرتد إلى أن كثرة حاجات الإنسان و متطلباته يستتبعها التوسع فى البحث عن الوسائل الكفيلة بإشباع هذه الحاجات ، مما يحتاج إلى تفاعل أكثر بين الإنسان وبيئته التى يعيش فيها، وغالباً ما ينجم عن هذا التفاعل إخلال بالتوازن البيئى.

فقد كان الإنسان فى الماضى حاجاته بسيطة ومتواضعة وكان يعتمد فى

---

[٦] سورة البقرة الآية رقم ٣٠.

[٧] ذات المعنى أ.د ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣. و أ. عبد القادر محمد الحسين: حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة، رسالة ماجستير مقدمة لكلية دار العلوم. جامعة القاهرة ص ٤٠ وما بعدها.

إشباعها على الصيد والزراعة و التجارة البدائية ، وعناصر الطبيعة المتاحة . وبعض الصناعات البسيطة ، لذلك فقد كانت المخاطر والمشكلات التى تحيط بالبيئة قليلة وبسيطة مثل أخطار التصحر والجفاف ، وكانت الطبيعة كفيلة بالقضاء على هذه المشكلات وعودة التوازن مرة أخرى ، فى حين أن الإنسان فى الوقت الحاضر زادت حاجاته ومتطلباته بصورة كبيرة [٨] مما استتبع بالضرورة التوسع فى وسائل إشباع هذه الحاجات ، وشيئاً فشيئاً بدأت الصناعات فى التطور لمواكبة هذه الحاجات وتوسعت التجارة بصورة كبيرة ، وأصبحت تعتمد هى والصناعة على الكثير من الآلات، وحتى الزراعة والصيد نفسهما أصابهما التوسع الشديد، وقد نجم عن ذلك ظهور مخاطر ومشكلات بيئية كبيرة وجديدة مثل التلوث الناتج عن مخلفات المصانع والسيارات، واستخدام المواد البترولية والمبيدات المستعملة فى الزراعة وتلوث المياه الناتج عن ملاحة السفن والصيد . كذلك صاحب الأنشطة النووية والإشعاعية ظهور الكثير من المشاكل والمخاطر على البيئة . مثل التلوث الإشعاعى النتاج عن الغبار الذرى ، وكذلك مشكلة النفايات الذرية ؛ إلى غير ذلك من المشاكل والمخاطر البيئية.

٣- إزدياد أهمية حماية البيئة نتيجة لكثر المخاطر والمشكلات التى تحيط بها.

ومع قلة المخاطر والمشكلات البيئية التى كانت موجودة فى الماضى كان الاهتمام بحماية البيئة يبدو أمراً ثانوياً ، ولكن عقب ازدياد هذه المخاطر واتساع نطاقها وما نتج عنها من أضرار كبيرة فى الوقت الحاضر أخذ الاهتمام بحماية البيئة يشغل حيزاً ليس بقليل من اهتمام دول العالم سواء على الصعيد الدولى أو الوطنى، حتى أصبح حق الإنسان فى أن يعيش فى بيئة صحية وسليمة من الحقوق

---

[٨] ويكفى أن نشير من هذا الصدد إلى حاجة الإنسان للأمن والدفاع عن نفسه ، فإذا كانت هذه الحاجة لم تكن تحتاج لإشباعها من الماضى إلا بعض الوسائل البسيطة من آلات الحرب كالسيوف والرماح والنبال والدروع وبعض العجلات التى تجرها الخيول ، والتى لم يكن ينجم عنها إلا القليل من المخاطر البيئية ، فإن إشباع هذه الحاجة اليوم يحتاج الى الكثير من أسلحة الدمار الشامل والأنشطة الإشعاعية والنووية والكيماوية والتى تؤدى إلى مشاكل ومخاطر بيئية كبيرة على الإنسان والنبات والحيوان.

التى لاقت اهتماماً سواء فى نطاق القانون الداخلى أو القانون الدولى. [٩]

على أن هذا الاهتمام لم يظهر بشكله الحالى دفعة واحدة ، فقد بدأ ظهور هذا الاهتمام فى بادئ الأمر فى الولايات المتحدة الأمريكية ثم فى دول القارة الأوربية وبخاصة فرنسا وألمانيا والسويد فى شكل تكوين عدد من الجمعيات المهتمة بالدفاع عن البيئة وحماية الطبيعة حيث كانت تمارس نشاطها عن طريق كشف المتسببين فى تلويث البيئة من الهيئات والأفراد ومتابعتهم من أجل الوصول الى إدانتهم ، وممارسة الضغوط بصور مختلفة سواء فى شكل تجمعات أو مظاهرات أو حتى تكوين الأحزاب وخوض الانتخابات الرئاسية والبرلمانية من أجل دفع الحكومات إلى الاهتمام بمشاكل البيئة على نحو أفضل وانتهاج سياسة عامة تزيد من هذه الحماية. [١٠]

وقد تزامن مع الاهتمام السياسى بحماية البيئة – على النحو السابق – اهتمام بالغ على الصعيدين الوطنى والدولى ، تمثل ذلك فى صورة عقد الكثير من المؤتمرات والندوات التى أسفرت عن إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية التى انصبت على توفير حماية أفضل للبيئة . خاصة بعد أن اتضح للكثير من دول العالم أن الإجراءات الوقائية التى يتم اتخاذها لحماية البيئة ليست عائقاً أمام التنمية بل على العكس هى شرط أساسى لضمان تحقيقها. [١١]

---

[٩] د. محسن أفكيرين : القانون الدولى للبيئة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٨.

[١٠]

Michel Despax, Droit de L'environnement Litec- paris 1980 , pVIII.

وأنظر : أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٠. و د. فارس محمد عمران ، السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر ودور الأمم المتحدة فى حمايتها، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥، ص ١٠.

[١١] انظر : إبراهيم بدران : التنمية والبيئة الى أين؟ مقال منشور بمجلة البيئة– المركز العربى للإعلام البيئى– العدد ١٥ الصادر بتاريخ ١٩٨٧/٤/١٥.

وكذلك: د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة ، دارسة مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر ، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٥.

والواقع أن هذا الاهتمام المتزايد بحماية البيئة سواء على المستوى الدولى أو الوطنى، أو على المستوى الرسمى - أى الحكومى - أو غير الرسمى المتمثل فى دور الأفراد والجمعيات والمنظمات غير الحكومية كان الدافع إليه عدة حوادث تركت تأثيرها السيئ والخطير على البيئة . فقد تعرض نهر " الراين " لكارثة بيئية بسبب ما ألقى فيه من مواد كيماوية ، كذلك نتج عن تلوث خليج " منياماتا " باليابان عام ١٩٥٩ وفاة عدد كبير من الصيادين يزيد على مائتى صياد إثر إصابتهم بأمراض غريبة تسبب آلاماً مبرحة ، وذلك بسبب تخلص بعض المصانع الواقعة على الخليج من مخلفاتها من سائل الزئبق عن طريق تصريفها فيه . وأيضاً البقعة السوداء التى ظهرت فى شواطئ منطقة " بريتانى" بفرنسا عام ١٩٧٨ على أثر جنوح إحدى ناقلات البترول، وكذلك كارثة المفاعل الذرى بمدينة " تشيرنوبل" بالاتحاد السوفيتى السابق عام ١٩٨٦ ، وجنوح ناقلة البترول الأمريكية" إيكسون- فالداز " ، وما خلفته حرب الخليج الأولى والثانية من مخاطر على البيئة نتيجه إلقاء كميات كبيرة فى النفط من مياه الخليج العربى ، وإحراق آبار البترول بالكويت.(١٢)

٤- حماية البيئة بين القانون الدولى والوطنى.

أدت المخاطر والمشكلات التى تعرضت لها البيئة إلى زيادة الاهتمام الدولى والمحلى بضرورة حمايتها والمحافظة عليها ، وقد بدا هذا الاهتمام فى نطاق القانون الدولى فى صورة الدور الذى تقوم به المنظمات الدولية وكذلك المؤتمرات والاتفاقات الدولية ، والتى عُقد الكثير منها من أجل حماية البيئة. وعلى صعيد القانون الداخلى حاولت كل دولة من دول العالم حماية البيئة فى نطاق تشريعاتها الوطنية ، وتجلت هذه الحماية فى عدة وجوه : فهى إما حماية جنائية وذلك عن طريق تحديد الأفعال التى من شأنها الإضرار بالبيئة وتجريمها ووضع

---

(١٢) انظر بشأن هذه الكوارث البيئية وغيرها من الكوارث الأخرى. أ.د نبيلة عبد الحليم كامل نحو قانون موحد للبيئة المرجع السابق ص ١١ وما بعدها وكذلك د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة المرجع السابق، ص ٥. و د. فارس عمران: السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر، المرجع السابق، ص ١١ وما بعدها.

عقوبات رادعة على إتيانها ، وإما حماية إدارية وذلك عن طريق الدور الذى تلعبه الأجهزة الإدارية فى الدولة لحماية البيئة عبر وسائل وأساليب النشاط الإدارى ، كذلك قد تكون هذه الحماية عن طريق الأفراد والمنظمات الأهلية غير الحكومية كالجمعيات و النقابات والأحزاب .

٥- نطاق البحث.

لئن كانت تسمية هذه الدراسة بمسمى " الحماية الإدارية للبيئة فى القانون الكويتى والمقارن تبدو كافية فى تحديد نطاق هذه الدراسة ، وبيان الجوانب المتعلقة بها إلا أن ذلك ليس مبرراً للحرمان من فائدة بيان وتحديد نطاق هذه الدراسة ومن هذا المنطلق فإن هذه الدراسة يتحدد نطاقها فى إطار القانون الوطنى ، وذلك بتناول الدور الذى تقوم به الأجهزة الإدارية فى دولة الكويت ودول الدراسة المقارنة فى حماية البيئة سواء كانت هذه الأجهزة مركزية أو محلية أو كانت متخصصة فى حماية البيئة فقط أو تقوم بهذا الدور بجانب اختصاصاتها الأخرى [١٣] ، كما أن هذا الدور فى نطاق الوظيفة الإدارية لهذه الأجهزة والتى تمارسها عن طريق أعمالها الإدارية ، سواء كانت هذه الأعمال تتم من خلال نشاطها المرفقى فى تسيير المرافق العامة ، أو نشاطها الضبطى الذى تباشره من خلال وظيفة الضبط الإدارى ، أو حتى باعتبارها منفذة للنصوص القانونية التى تفرض جزاءات إدارية

---

[١٣] ومما هو جدير بالذكر أن بعض الفقه يفضل استخدام مصطلح "رعاية البيئة " عن مصطلح "حماية البيئة" باعتبار أن كلمة رعاية أعم وأشمل من كلمة حماية ، إذ إنها علاوة على تضمنها الاهتمام بصيانة البيئة من المخاطر التى تحيط بها وهو ما يقصد بالحماية فإنها : تشمل كذلك القيام بكل ما من شأنه المحافظة على البيئة والرقى بها للوصول بها إلى غايتها المنشودة. أى أن مصطلح الرعاية يتضمن معنى إيجابياً وآخر سلبياً ، فى حين أن مصطلح الحماية يتضمن معنى سلبياً فقط. انظر فى ذلك أ.د. يوسف القرضاوى ، رعاية البيئة فى شريعة الإسلام ، الطبعة الأولى ، دار الشروق – القاهرة ٢٠٠١م ، ص ٨.
على أننا آثرنا استعمال مصطلح حماية البيئة باعتباره الأكثر شيوعاً فى الكتابات الفقهية المهتمة بالبيئة ، ولتناسبه مع الكتابات القانونية مع قناعتنا بأن مصطلح حماية البيئة يشمل كلاً من الوسائل الوقائية والعلاجية لصيانة البيئة والنهوض بها.

على إتيان أفعال معينة . وبالتالى يخرج عن نطاق هذه الدراسة الحماية التى تقوم بها أجهزة المنظمات الدولية فى نطاق القانون الدولى ، كذلك يخرج عن نطاق هذه الدراسة الحماية الجنائية فى نطاق القانون الداخلى وما يتعلق بها مـــن إجـــراءات الضبطية القضائية والجهات التى تقوم بها ، ويخرج عن نطاق هـــذه الدراســـة - أيضاً - حماية الأفراد والجهات غير الرسمية للبيئة فى إطار القـــانون الـــداخلى . وعلى هذا النحو فإن هذه الدراسة سوف تنصب على الأجهـــزة الإداريـــة التـــى تقوم على حماية البيئة من ناحية والوسائل التى تسلكها لتحقيق هذا الغـــرض مـــن ناحية أخرى.

٦- أهمية البحث.

هناك عدة اعتبارات تعطى لموضوع هذه الدراسة أهمية حيويـــة يمكـــن إجمالها فيما يأتى :

أ- قلة الدراسات والأبحاث التى تناولت موضوع الحماية الإدارية للبيئة ومن ثم حاجة مكتبة القانون العام لمثل هذه الدراسة . فـــإذا قارنـــا الأبحـــاث والدراســـات التى كـــتبـــت فى مجال الحماية الإدارية للبيئة بتلك التـــى كتبت فى مجال الحماية الجنائية؛ [١٤] نجد أن الأخيرة تفوق الأولى بكثير ، مما يستدعى وجود أبحاث ودراسات متخصصة فى مجال حماية القـــانون الإدارى للبيئة تتناسب مع أهمية هذه الحماية والتى تفوق بعـــض أنـــواع الحمايات الأخرى فى بعض الأحوال.

---

[١٤] من الدراسات التى كـُتبت فى مجال الحماية الجنائية للبيئة : انظر،أ.د. نور الدين هنداوى: الحماية الجنائية للبيئة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، ١٩٨٥- د. فـــرج صـــالح الهريش : جرائم تلويث البيئة ، دراسة مقارنة، القاهرة، ١٩٩٨- د. عبد الرحمن حـــسين علام: الحماية الجنائية لحق الإنسان فى بيئة ملائمة ، نهضة الشروق ، القـــاهرة، ١٩٨٥- د. محمود سامى قرنى: حماية البيئة جنائياً، دراسة مقارنة فى ضوء قانون البيئة رقـــم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، دار القومية العربية للثقافة والنشر ، بدون سنة نشر - د. أشـــرف شـــمس توفيق : الحماية الجنائية للبيئة ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤- د. محمد حسن الكندرى : المسئولية الجنائية عن التلوث البيئى ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.

ب- اكتساب موضوع الحماية الإدارية للبيئة لأهمية خاصة ترجع لكونه يتضمن وسائل وقائية وعلاجية لحماية البيئة على حد سواء.

ج- بيان وتجسيد دور الأجهزة الإدارية الوطنية فى حماية حق المواطنين فى بيئة صحية ونظيفة خالية من المخاطر والأضرار التى يمكن أن تنجم عنها . باعتبار أن الحق فى البيئة يُعد أحد الحقوق الأساسية للإنسان.

د- المساهمة فى الرقى بالعمل الإدارى فى مجال حماية البيئة وذلك عن طريق بيان أفضل السبل والوسائل الإدارية فى حماية البيئة وتعزيز دور الأجهزة الإدارية فى هذا الشأن.

ه- للموضوع أهمية خاصة فى دولة الكويت ، وذلك نظراً لعدة أمور منها :

- تعانى البيئة الكويتية من ضغوط بيئية قاسية ، أدت إلى زيادة الحمل البيئى واختلال التوازن فيها ، سواءً فى البر أو البحر أو فى الجو . فكون دولة الكويت تعد من أكبر الدول المنتجة للنفط ، فإن ما ينتج عنه من عملية حرق للبترول يؤدى إلى تلوث الهواء ، وما يسيل منه Oil spillage على التربة يضر البيئة الصحراوية والمياه الجوفية ، وما ينسكب منه فى مياه الخليج ما تقوم به ناقلات البترول. التى تعبر الخليج ، أكثر من ٥٠ % من ناقلات البترول فى العالم ، من عملية التخلص من الزيوت داخلها Balallast Water ، يضر بالبيئة البحرية ويؤثر على الثروة السمكية.

- تعرض البيئة الكويتية فى حرب الخليج الثانية عام ١٩٩٠ إلى انتهاكات جسيمة ، حيث تم تفجير ثمانمائة وعشر آبار منتجة للنفط فاشتعلت النيران فى ٦٢٦ بئراً ، أدى إلى تلوث الهواء نتيجة انبعاث أطنان من غاز ثانى أكسيد الكربون . كما تدفق النفط من ٧٤ بئراً أخرى ، أضر بالبيئة البرية والبحرية . فبالنسبة للبيئة البرية فقد أشارت التقارير إلى تسرب كميات من النفط قدرت بحوالى ٢٣ مليون برميل ، وتكونت برك نفطية فى الصحراء قدر عددها بحوالى ٣٠٠ بحيرة أدت إلى تلوث المياه الجوفية العذبة والمالحة والإضرار بالحياة

الفطرية والصحراوية المتمثلة فى المراعى الصحراوية التى تشكل أكبر غطاء برى فى الكويت إذ تغطى أكثر من ٩٦ % من مساحة دولة الكويت . أما بالنسبة للبيئة البحرية ، فقد أدى انسكاب النفط الخام فى مياه الخليج من الآبار المدمرة ، فضلاً عن تسرب الزيت من ٢٥٠ ناقلة بترول عراقية غارقة فى الخليج حاملة مائة مليون برميل من الزيت الخام ، فضلا عما تسبب عنه تجفيف منطقة " الأهوار " بجنوب العراق - والتى تعتبر حضانات طبيعية لأسماك الخليج - من حدوث أضرار جسيمة بالبيئة البحرية والثروة السمكية ، تتضاعف بمرور السنين هذا ما ظهر حديثا وعرف بمشكلة المد الأحمر Red tik ، وظاهرة نفوق حوالى ٢٦٠٠ طن من " أسماك الميد " خلال شهرى أغسطس وسبتمبر ٢٠٠١ .

٧- هدف البحث.

تهدف هذه الدراسة الى إبراز مضمون و أهمية الحماية الإدارية للبيئة فى دولة الكويت ودول الدراسة المقارنة، والبحث عن الوسائل الكفيلة لتطوير وتفعيل هذه الحماية، كل هذا رغبة فى تحقيق هدف رئيسى هو توفير بيئية سليمة وصحية خالية من المشكلات والمخاطر للمواطن الكويتى والعربى.

٨- منهج البحث.

يعتمد هذا البحث بصفة رئيسة على منهجين ، الأول منهما هو : المنهج التحليلى وذلك فى تحليل وفهم النصوص القانونية ذات الصلة باختصاصات الأجهزة الإدارية المعنية بالمحافظة على البيئة ، والتعرف على النقائص والثغرات التى تعترى هذه النصوص ، ووسائل تكملة هذه النقائص ، وكذلك فى مناقشة وسائل الإدارة فى حماية البيئة ، ومدى فاعلية هذه الوسائل . والآخر هو : المنهج المقارن والذى يقوم على مقارنة الحماية الإدارية للبيئة فى دولة الكويت بدول الدراسة المقارنة الأخرى وذلك لبيان أوجه التشابه والاختلاف ومدى فاعلية الحماية الإدارية فى كل دولة بالنظر إلى تلك الحماية الموجودة فى الدول الأخرى.

وتأخذ الدراسة بصفة ثانوية بالمنهج الوصفى وذلك عند التعرض لوصف وبيان كيانات الأجهزة الإدارية القائمة على حماية البيئة فى دولة الكويت ودول الدراسة المقارنة . وبالمنهج الإحصائى وذلك عند التعرض لقراءة وفهم الأرقام المتعلقة ببعض المعطيات التى تهم دور الأجهزة الإدارية الوطنية فى حماية البيئة.

٩- خطة وتقسيم البحث.

يتم تناول هذه الدراسة فى ضوء هدفها ونطاقها السابق إيضاحهما فى أربعة أبواب مسبوقة بمقدمة عامة ، حيث نتناول فى **الباب الأول:** البيئة من منظور قانونى ، فنتحدث فى الفصل الأول من هذا الباب عن ما هية البيئة والمشكلات والمخاطر التى تحيط بها . ثم نتحدث فى الفصل الثانى عن قانون حماية البيئة من حيث مصادره وطبيعته وخصائصه ودور القانون الإدارى فى حماية البيئة . ثم نتحدث فى الفصل الثالث عن حماية البيئة فى القانون الدولى والتشريعات الوطنية ، حيث نتناول طرق الحماية فى كل منهما والتميز بين هذه الطرق وإبراز دور الحماية الإدارية بالنظر إلى طرق الحماية الأخرى سواء فى القانون الدولى أو الوطنى.

ونتناول فى **الباب الثانى** : الأجهزة الإدارية المختصة بحماية البيئة ، فنتحدث فى فصل أول : عن نظام الحسبة كجهاز إدارى مهتم بحماية البيئة فى الدولة الإسلامية ، والأجهزة الحكومية المعنية بحماية البيئة ، وفى فصل آخر : المبادئ القانونية العامة التى تحكم عمل هذه الأجهزة.

ونتناول فى **الباب الثالث** : دور الإدارة الوقائى فى حماية البيئة ، حيث نتناول فى فصلٍ أول منه: حماية البيئة عبر النشاط المرفقى للإدارة ، ونتناول فى فصلٍ آخر : حماية البيئة عبر النشاط الضبطى للإدارة .

ونتناول فى **الباب الرابع** : الدور العلاجى للإدارة فى حماية البيئة والمتمثل فى حماية البيئة من خلال نظام الجزاءات الإدارية ، فنتناول فى فصلٍ أول : ماهية الجزاء الإدارى البيئى وضمانات تطبيقه ، وفى فصلٍ آخر : صور الجزاءات الإدارية البيئية. ثم نختم بخلاصة ما توصلت إليه هذه الدراسة وأهم ما توصى به.

الباب الأول

البيئة من منظور قانونى

تمهيد:

نظراً لحداثة دور القانون فى حماية البيئة [١٥] ، واتساع مفهوم وماهية البيئة لذلك فإن أى دراسة قانونية فى مجال حماية البيئة تقتضى التعرض فى البداية لماهية البيئة ومشكلاتها والمخاطر التى تُحيط بها . وذلك حتى يمكن تحديد الهدف الذى سوف يكون محلاً للحماية القانونية .

كما أن حداثة التشريعات القانونية الخاصة بالبيئة تجعلنا محتاجين للتعرض لقانون حماية البيئة من حيث طبيعة هذا القانون ، ومصادره وخصائصه التى يتميز بها ، وعلاقته بالقانون الإدارى . كذلك فإن تعدد طرق حماية البيئة – سواء على المستوى الدولى أو الوطنى – يقتضى منا إلقاء الضوء على هذه الطرق ، أو بيان كيف يحمى كلاً من القانون الدولى والداخلى البيئة وذلك توصلاً لإبراز دور الحماية الإدارية – بإعتبارها أحد وجوه الحماية الداخلية – بالنظر إلى أوجه الحماية المقررة فى القانون الدولى أو أوجه الحماية الأخرى فى القانون الوطنى. لذلك فإن هذا الباب سوف يتم تناوله فى ثلاثة فصول حيث نتحدث فى الفصل الأول عن ماهية البيئة والمشكلات والمخاطر التى تحيط بها ونتناول فى الفصل الثانى ماهية قانون حماية البيئة ونتناول فى الفصل الثالث والأخير: أوجه حماية البيئة فى القانون الدولى والتشريعات الوطنية أو الداخلية.

---

[١٥] فحماية البيئة لم تحظ بالرعاية القانونية إلا منذ فترة زمنية وجيزة لا تتجاوز الثلاثين عاماً انظر فى ذلك أ.د نبيلة عبد الحليم نحو قانون موحد لحماية البيئة المرجع السابق، ص ١٢ وما بعدها و د. فارس محمد عمران: السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر ، المرجع السابق، ص ١٠ وما بعدها و د. فوزى أو صديق: حماية البيئة فى التشريع القطرى ، قطر، طبعة ٢٠٠٤، دون ذكر دار نشر ص ٢٢ وما بعدها – وانظر كذلك:
- Michel Despax, Droit de L'environnement, op. cit, p. X.

الفصل الأول

ماهية البيئة والمشكلات والمخاطر التى تحيط بها

لما كانت البيئة تشكل موضوع ومحل الحماية القانونية فى تشريعات البيئة – سواء على مستوى القانون الدولى أو الوطنى – فإن هذا يستدعى تحديد ماهية البيئة محل الحماية وتحديد المخاطر والمشكلات التى يمكن أن تهددها . وذلك حتى يستطيع القانون أن يُسبغ على البيئة حمايته بمنع هذه المشكلات والمخاطر. على أن تحديد ماهية البيئة وعناصرها ليس بالأمر اليسير ، ذلك أن " المعالجة القانونية لمشاكل البيئة تُثير – كغيرها من الظواهر الاجتماعية الجديدة التى يعالجها القانون – الكثير من المشاكل وتبدو أولى هذه المشاكل فيها عبر عنه البعض بـ (صعوبة تحديد نطاق الحماية) نظراً لصعوبة تحديد ماهية (البيئة) "[16] وعلى ذلك فإن الأمر يستدعى فى البداية تحديد ماهية البيئة ، بتحديد مفهومها وعناصرها، وعقب ذلك تحديد المشكلات والمخاطر التى تهددها، وهو ما سنتناوله فى مبحثين حيث نتناول فى المبحث الأول ماهية البيئة ونتناول فى المبحث الآخر المشكلات والمخاطر التى تهددها.

---

(16) أ.د نبيلة عبد الحليم كامل : نحو قانون موحد لحماية البيئة المرجع السابق ص ١٤ و د. محمد حسام لطفى: المفهوم القانونى للبيئة فى مصر، بحث مقدم فى المؤتمر العلمى الأول للقانونين المصريين حول الحماية القانونية للبيئة فى مصر فى الفترة من ٢٥-٢٦ فبراير ١٩٩٢ ، مجموعة أعمال المؤتمر بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١ إلى ص ١٦.
والأستاذة : سحر مصطفى حافظ: المفهوم القانونى للبيئة فى ضوء التشريعات المقارنة، المجلة اللبنانية القومية، المجلد ٢٧ العدد الثانى مايو ١٩٩٠، ص ١٣٥.

المبحث الأول

ماهية البيئة

يحتاج تناولنا لماهية البيئة إلى التعرض لأمرين الأول منهما هـو مفهـوم البيئة ، والآخر يتمثل فى عناصرها فكل منهما يساهم بصورة كبيرة فى التعـرف على ماهية البيئة وبيان ما خفى منها والتى تعتبر موضوع ومحل الحماية الإدارية وغيرها من أوجه الحماية الأخرى لذلك سوف نتحدث فى مطلب أول عن مفهـوم البيئة وفى مطلب آخر عن عناصرها.

المطلب الأول

مفهوم البيئة

الواقع أنه يصعب وضع مفهوم أو تعريف محدد لكلمة البيئة . فقد سـاهم الاستخدام المكثف لمصطلح البيئة فى مجالات المعرفة كافة إلى اكتسابه لمفـاهيم متعددة بتعدد العلوم الإنسانية ، ومختلفة باختلاف مضامينها وغايتها ، كما سـاهم من ناحية أخرى فى جعل مفهوم البيئة من أكثر المفاهيم العلمية تعقيداً وأقلها فهمـاً على الرغم من أنه أكثرها أهمية للبشرية [١٧]. وعلى الرغم من هذه الصعوبة فإنه توجد تعريفات فى اللغة والاصطلاح وتشريعات البيئة لكلمة البيئة . وعليه سـوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة أفرع ، نتناول فى الأول منها : صعوبة تعريف البيئة ، ونتناول فى الثانى : تعريف البيئة فى اللغة والاصطلاح ، ثم تناول فى الثالـث : المفهوم القانونى للبيئة.

---

[١٧] د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئية ، المرجع السابق، ص ٣٠.
وذات المعنى د.أسامة عبد العزيز : نحو سياسة جنائية لحماية البيئة، رسـالة دكتـوراة ، مقدمة لكلية الحقوق- جامعة الإسكندرية، بدون تاريخ، ص ٢٣.

الفرع الأول

صعوبة تعريف البيئة

يرى الفقه أنه توجد صعوبة فى تعريف البيئة مما يقتضى التعرض لـرأى الفقه فى ذلك ، والمبـررات التـى دعـت الفقه إلى هذا القـول ، وعقـب ذلـك نتعرض لمدى وجود هذه الصعوبة فى تشريعات البيئية.

أولا : صعوبة تعريف البيئة لدى الفقه :

يرى الفقه وجود صعوبة كبيرة فى وضع تعريف محدد وواضـح لكلمـة البيئة باعتبارها محلاً للحماية القانونية [١٨] حتى إن هذه الصعوبة دفعت الـبعض إلى القول بأن البيئة عبارة عن كلمة لا تعنى شيئاً لأنهـا تعنى كل شئ [١٩] ودفـع البعض الآخر إلى القول بأن كلمة البيئة قد أحدثت ضجة مما ينبغى معـه العمـل على حمايتها من التضخم وتحديد أبعادها [٢٠] وتساءل آخرون عما يمكن اعتبـاره من مكونات البيئة ، وعند أى حد من التحليل ينبغى التوقف [٢١] وقيـل أيـضاً إن مفهوم البيئـة مفهـوم متقلب ومتغير ومتلون [٢٢].

---

(١٨) أ.د نبيلة عبد الحليم كامل : نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٤، د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئية المرجع السابق، ص ٣١. و د. أحمد بنمسعود: المحافظـة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية ، رسالة دكتوراة ، مقدمـة لكليـة العلـوم القانونيـة والاقتصادية والاجتماعية ، بالرباط ، جامعة محمد الخامس- أكدال- ٢٠٠١، ص ٣

(١٩) الأستاذة. سحر مصطفى حافظ : المفهوم القانونى للبيئة فى ضوء التشريعات المقارنـة ، المرجع السابق، ص ١٤ و د.أحمد عبد الوهاب عبد الجـواد: التـشريعـات البيئيـة ، الـدار العربيـة للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى. القاهرة، ١٩٩٥، ص ٤٧.

(٢٠)
- J. Lamarque, droit de la protection de la nature et de l'environnenent, LGDJ, Paris, 1973 , P.XIV

(٢١)
- J. Ellul, Le mythe de L'environnement, Cahiers de l'I.S.E.S seria F. No 25 , 1973 , p. 1547 .

(٢٢)
- M. Prieue, Droit de l'envirennenment , Dalloz, 1991 , p. l.

وهكذا فإن تحديد مفهوم كلمة بيئة يبدو صعباً لدى الفقه ومما يزيد الأمر صعوبة وإشكالا – على حد قول البعض – التداخل بين المجالات المتعددة التى يستخدم فيها لفظ البيئة ، فالبيئة الثقافية تتأثر بالبيئة الطبيعية وتؤثر فيها ، والبيئة الاجتماعية تتقاطع فى كثير من عناصرها مع البيئة الثقافية وهذا يعنى أن وضع تعريف شامل للبيئة يستوعب مجالات استخدامها المختلفة لا يتيسر بسهولة. (٢٣)

كما أن كلمة البيئة التى يتم استخدامها بكثرة فى العديد من أنواع العلوم والدراسات تطابق فكرة وإن كانت تبدو واضحة فى مضمونها إلا أنها تغدو عند تحليلها جسماً هلامياً غير محدد الأبعاد – كما ذكر البعض – فإذا كان البحث فى كل العلوم التى تكون فى طور التكوين يكتنفه الغموض كقاعدة عامة إلا أنه بالنسبة للبيئة يبدو هذا الأمر أكثر خطورة وذلك راجع إلى أن موضوع هذا العلم وجوهر المادة هو محل الغموض. (٢٤)

وذكر البعض الآخر بأن مرجع الصعوبة فى تعريف كلمة البيئة إنما يرتد إلى ارتباط معنى الكلمة بنمط العلاقة بينها والمجالات التى تستخدم فيها ، فنقول على سبيل المثال البيئة الصحراوية والبيئة الاجتماعة، والبيئة الصناعية لذلك فإنه يصعب وضع تعريف عام للبيئة شمل ل أوه النشاطات المختلفة. (٢٥)

ثانيا : مساهمة التشريع فى صعوبة تعريف البيئة :

إذا كان مفهوم البيئة يبدو غامضاً ، ويصعب وضع تعريف محدد للبيئة

---

(٢٣) د. على بن هلال بن محمد العبرى: مدى سلطة الدولة فى رعاية البيئة من منظور إسلامى، رسالة دكتوراة، مقدمة لكلية الدراسات العليا- الجامعة الأردنية، ١٩٩٩.

(٢٤)

- J. de Lanvesain, contribution du juge au développement du droit de l' envirconnement, Mélanges Marcel waline, le juge et le droit public,T.II, Paris 1974, p. 519.

(٢٥) د. جمال سعد الرميضى: الحماية القانونية والأمنية للبيئة البحرية فى التشريع الكويتى والمقارن ، رسالة دكتوراة ، أكاديمية الشرطة بالقاهرة - كلية الدراسات العليا ، ٢٠٠٦ ، ص ٨. و د. محمود الكردى وآخرون: دراسات حول تلويث البيئة التقرير الأول، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، القاهرة ، طبعة ٢٠٠٠، ص ٨.

باعتبارها محلاً للحماية القانونية – كما ذكر الفقه – فإن التشريعات المنظمة لحماية البيئة قد جعلت الأمر أكثر صعوبة ولعل ذلك يرتد إلى عدة أمور منها:-

أ- استخدام مصطلح البيئة للتعبير عن معان متعددة ومختلفة غالباً [٢٦] ومـا نجـم عن ذلك من عدم وجود تعريف عام لمصطلح البيئة. [٢٧] فعلى سـبيل المثـال تبنى المشرع الفرنسى مفهوماً واسعاً لمصطلح البيئة فى قانون حماية الطبيعـة الصادر فى ١٠ يوليو ١٩٧٦ [٢٨] فطبقاً لما جاء بالمادة الأولى من هذا القانون فإن البيئة هى مصطلح يستخدم فى التعبير عن ثلاثة عناصر وهـى: الطبيعـة La nature بما تشمله من أجناس حيوانية ونباتية، وتوازن بيئيى، والمـوارد الطبيعية Les resources naturelles بما تشمله من مـاء وهـواء وأرض ومناجم، والأماكن والمواقع الطبيعية الـسياحية Les sites les paysages . فى حين أننا نجد المشرع الفرنسى نفسه يُعطى البيئة مفهوماً آخر فى القـانون الخاص بالمنشآت المصنفة من أجل حماية البيئة والصادر فـى ١٩ مـن يوليـو ١٩٧٦ [٢٩] حيث جاء مفهوم البيئة أكثر تحديداً فى هذا التشريع ، فهى تتعلق فقـط بالطبيعة مع استبعاد الأماكن والمواقع الطبيعية السياحية والمآثر التاريخية. [٣٠]

ونجد المشرع الفرنسى فى القانون الخاص بالهندسة المعمارية والـصادر فـى ٣ يناير ١٩٧٧ يذكر بأن كلمة البيئة يُقصد بها المعنى الجمالى والهندسى فقط.

---

(٢٦) د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة المرجع السابق، ص ٣٣.

(٢٧) أحمد بنمسعود: المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية ، المرجع السابق، ص٥ وما بعدها.

(٢٨)

- La Loi du 10 juillet 1976 relative a la protetion de la nature, J.O., 13 Juillet 1976.

(٢٩)

- La Loi du 19 juilet 1976 relative aux installation classés poeur la protetion de l'environnement, J.O. 20 Juillet 1976, p. 432.

(٣٠)

- M. Prieur, Droit de l'envirennenment, op. cit, p. 2.

وانظر كذلك، د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة المرجع السابق، ص ٣٣.

ب- اختلاف الأنظمة التشريعية فيما بينها من حيث أخذها بمفهوم واسع أو ضيق لكلمة البيئة. فمن التشريعات التى تأخذ بالمفهوم الواسع التشريع الكـويتى ، حيث جاء فى المادة الأولى من القـانون رقـم ٢١ لـسنة ١٩٩٥ المعـدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة بأنه يقصد بمصطلح البيئة " المحيط الحيوى الذى يشمل الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبـات ، وكل ما يحيط بها من هواء وماء وتربة ، وما يحتويه من مـواد صـلبة أو سائلة أو غازية أو إشعاعات طبيعية والمنشآت الثابتة والمتحركة التى يقيمها الإنسان". [٣١]

ومن ذات التشريعات التى تأخذ بالمفهوم الواسع لكلمة البيئة قانون البيئـة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، حيث جاء فى المادة الأولى منه أنـه يقـصد فـى تطبيق أحكام هذه القانون بالألفاظ والعبارات الآتية المعانى المبينة قرين كل منهما: ١- البيئة : المحيط الحيوى الذى يشمل الكائنات الحية وما يحتويه من مواد ومـا يحيط بها من هواء وماء وتربة وما يقيمه الإنسان من منشآت....". [٣٢]

ومن التشريعات الأخرى التى تأخذ بمفهوم موسع لكلمة البيئـة التـشريع اللبنانى وذلك فى القانون رقم ٤٤٤ لعام ٢٠٠٢ حيث جاء فـى مادتـه الثانيـة " لغايات هذا القانون يقصد بعبارات أ- بيئـة: المحـيط الطبيعـي (أى الفيزيـائى والكيمائى والبيولوجي والاجتماعى) الذى تعيش فيه الكائنات الحية كافـة، ونظـم التفاعل داخل المحيط وداخل الكائنات وبين المحيط والكائنات...". [٣٣]

فى حين أننا نجد تشريعات أخرى قد أخذت بالمعنى الـضيق أو المفهـوم الضيق لكلمة البيئة من ذلك التشريع الليبى ، حيث نجد المادة الأولى من القـانون

---

[٣١] انظر فى ذلك التشريعات البيئية والزراعية فى دولة الكويت فى الفترة من ١٩٥٠ وحتى ٢٠٠١. من مطبوعات معهد الكويت للأبحاث العلمية الجزء الأول ٢٠٠٥، إعداد د. سميرة أحمد سيد عمر وآخرين ، ص ٢١١ وما بعدها.

[٣٢] منشور بالجريدة الرسمية العدد رقم ٥ الصادر بتاريخ ١٩٩٤/٢/٣.

[٣٣] انظر فى ذلك الأستاذ / محمد خالد جمال رستم: التنظيم القانونى للبيئة من العالم، الطبعة الأولى منشورات الحلبى الحقوقية، ٢٠٠٦، ص ١٣.

رقم ٧ لسنة ١٩٨٢ بشأن حماية البيئة تـُعرف البيئة بأنها تعنى " المحـيط الـذى يعيش فيه الإنسان وجميع الكائنات الحية ويشمل الهواء والماء والتربة والغـذاء " وبذلك يكون المشرع الليبيى قد مال - على حد قول البعض - [٣٤] إلـى الاتجـاه الذى يربط البيئة بالوسط الطبيعى ويحصرها فى مجموعة العناصر الطبيعية كالماء والهواء والتربة والغذاء.

ومن التشريعات الأخرى التى أخذت بمفهوم ضيق لكلمة البيئة التـشريع البرازيلى فالنظام القانونى الخاص بالبيئة فى البرازيل يـوفر الحمايـة للعناصـر الطبيعية اللازمة لبيئة متوازنة كالماء والهواء والتربة والنبات والحيوان فقط. [٣٥]

ولعل من شأن اختلاف التشريعات ما بين الأخذ بمفهوم ضـيق أو واسـع لكلمة بيئة على النحو السابق وذلك نتيجة لاختلاف نظرتها للبيئة ومكوناتها [٣٦] ما يساهم فى صعوبة وضع تعريف عام موحد لكلمة البيئة يمكن أن ينتظم مفهوم كلمة البيئة الواردة فى هذه التشريعات.

---

(٣٤) د. أحمد بنمسعود: المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية ، المرجع السابق ، ص ٦.

(٣٥) انظر فى ذلك :
- Rene Dotti, les atteintés a l'environnement au Bresil, Rev. int, dr, pen. 1994, 3-4, p. 815.

(٣٦) يتسع المفهوم الواسع للبيئة لإستيعاب كلٍ من الوسط الطبيعى الذى يشمل مجموعة العناصر الطبيعية من ماء وهواء وتربة وبحار ، علاوة على الوسط الصناعى المشيد بفعل الإنسان كالآثار والمواقع السياحية والتراث الفنى والمعمارى للبلاد والمنشآت وغيرها. فى حين أن المفهوم المضيق للبيئة يربطها فقط بالوسط الطبيعى ويحصرها فى مجموعـة العناصـر الطبيعية المكونة للوسط الطبيعي كالماء والهواء والبحار انظر فى ذلك د. فـرج صـالح الهريش: جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق، هامش ١ ص٣٤ وانظر كذلك:
- R.Ottenhof, environnment et criminologe, Rev. Sc. Crim., 1986, 3, p. 680 ets.

الفرع الثانى

تعريف البيئة فى اللغة والاصطلاح

وسوف نعالج فى هذا المطلب أمرين ، الأمر الأول : تعريف كلمة بيئة ومصدرها عند علماء اللغة – ثم عقب ذلك نتناول تعريف البيئة فى الاصطلاح.

أولاً : تعريف البيئة فى اللغة :

كلمة بيئة مصدرها فى اللغة العربية الفعل " بوأ " وهذا الفعل يجيء استعماله فى اللغة العربية بعدة معان منها:-

أ- قد يُعبر هذا الفعل عن المكان أو المنزل الذى يعيش فيه الكائن الحى، فقد جاء فى معجم " لسان العرب " للإمام محمد بن منظور بوأتك بيتاً أى اتخذت لك بيتاً وقيل تبوأ أى نزل وأقام ، والبيئة و الباءة والمباءة أى المنزل ، وتبوأ فلان منزلاً أى اتخذه، وبوأته منزلاً أى جعلته ذا منزل. [٣٧]

وقد جاء فى معجم مختار الصحاح للإمام محمد بن أبى بكر الرازى أن أصل اشتقاق كلمة بيئة هو " بوأ " و" تبوأ " منزلاً أى نزله و" بوأ " له منزلاً وبوأه منزلاً هيأه ومكن له فيه [٣٨] ، وعلى ذلك فالبيئة هى المنزل أو المحيط الذى يعيش فيه الكائن الحى ، سواء كان إنساناً او حيواناً أو طائراً والكائن ومحيطه أو منزله يتكاملان ويؤثر كل منهما فى الآخر ويتأثر به. [٣٩]

ومن ذلك قول الحق فى كتابة العزيز ﴿ وَكَذَٰلِكَ مَكَّنَّا لِيُوسُفَ فِي الْأَرْضِ يَتَبَوَّأُ

---

[٣٧] انظر لسان العرب الجزء الأول للإمام محمد بن منظور الإفريقى المتوفى سنة ٧١١هـ ، طبعة دار المعارف ، ص ٣٨، ص ٣٩.

[٣٨] انظر مختار الصحاح للإمام محمد بن أبى بكر الرازى المتوفى سنة ٧٢١ هـ طبعة دار الحديث ببيروت ترتيب محمود خاطر ص ٦٨.

[٣٩] انظر د. إبراهيم كومغار مؤسسات حماية البيئة بالمغرب ، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، جامعة محمد الخامس – أكدال – الرباط ٢٠٠١ – ٢٠٠٢ ، ص ١.

منها حَيْثُ يَشَاءُ نُصِيبُ بِرَحْمَتِنَا مَن نَّشَاءُ وَلاَ نُضِيعُ أَجْرَ الْمُحْسِنِينَ"[40] وقوله كذلك " وَاذْكُرُوا إِذْ جَعَلَكُمْ خُلَفَاءَ مِنْ بَعْدِ عَادٍ وَبَوَّأَكُمْ فِي الأَرْضِ تَتَّخِذُونَ مِن سُهُولِهَا قُصُوراً ﴾[41]

ب- وقد يعبر فعل " بوأ " عن حالة الإنسان إذ يقال" إنه لحسن البيئة ".

ج- وقد يعبر هذا الفعل عن معنى الرجوع فيقال باء إليه أى رجع[42] ومن ذلك قوله تعالى : " إِنِّي أُرِيدُ أَن تَبُوءَ بِإِثْمِي وَإِثْمِكَ فَتَكُونَ مِنْ أَصْحَابِ النَّارِ وَذَلِكَ جَزَاءُ الظَّالِمِينَ "[43].

د- ويعتبر من أوضح وأيسر المعانى اللغوية لكلمة البيئة ما ذكره البعض من أنها: هى المكان الذى ينزل فيه المرء ويتمكن منه ويتخذه مقاماً لـه، أى أنها مستقر الشي ومنزله سواء كان المستقر به إنسانا أو حيوانا[44] والواقع أن هذا التعريف هو الذى يتفق مع المعنى اللغوى - الأول السابق ذكره- وهو تعبير البيئة عن المكان أو المنزل الذى يعيش فيه الكائن الحى، وهو يتفق كذلك مع نطاق هذا البحث باعتباره مهتماً بدراسة الحماية القانونية للبيئة فى شق منها وهى الحماية الإدارية للبيئة ، أما المعنيان الثانى والثالث وهما التعبير عن حالة الإنسان ، أو الرجوع فقد يكون محلهما الدراسات غير القانونية سواء كانت متعلقة بعلم الاجتماع أو علم النفس أو

---

(40) سورة يوسف الآية رقم ٥٦.

(41) سورة الأعراف الآية رقم ٧٤.

(42) انظر الفيروز آبادى: القاموس المحيط ، الجزء الأول، طبعة مؤسسة الحلبى الحقوقية ، لبنان ، ص ٩.

(43) سورة المائدة: الآية رقم ٢٩.

(44) انظر من ذلك د. داود عبد الرازق الباز: حماية القانون الإدارى للبيئة فى دولة الكويت من التلوث السمعى من مطبوعات الهيئة العامة للبيئة بدولة الكويت تحت رقم XE٠١/٠٣ بدون تاريخ ص ٢٨ وما بعدها - و د. أحمد أبو الوفا: تأملات حول الحماية الدولية للبيئة من التلوث ، المجلة المصرية للقانون الدولى ١٩٩٣ العدد رقم ٤٩ ص ٨٧ - و د. الشحات إبراهيم منصور البيئة فى الإسلام دار النهضة العربية ، دون سنة نشر ، القاهرة ص ٧.

حتى فى مجال الدراسات المتعلقة بالقانون الجنائى والحماية الجنائية للبيئة ولكن ليست فى إطار الحماية الإدارية للبيئة.

أما فى اللغة الفرنسية فإن كلمة بيئة هى ترجمة للكلمة الفرنسية Environnement حيث جاء فى المعجم الفرنسي Le petit Larosseen بأن البيئة " هى مجموع العناصر الطبيعية أو الاصطناعية التى تحدد إطار حياة الإنسان"[٤٥] وعلى هذا النحو فإن كلمة بيئة فى اللغة الفرنسية تعنى معنى الإحاطة كما ذكر البعض [٤٦] وقد جاء ذات المعنى تقريباً فى معجم Robert إذ عرف البيئة بأنها " مجموع الظروف الطبيعية- الفيزيائية والكيميائية والأيكولوجية- والثقافية والاجتماعية القابلة للتأثير على الكائنات الحية والأنشطة الإنسانية ". [٤٧]

أما فى اللغة الإنجليزية فتستخدم كلمة Environment للدلالة على الظروف المحيطة المؤثرة على النمو والتنمية . كما تستخدم للتعبير عن الظروف الطبيعية ، مثل الهواء والماء والتربة والحيوان . أما من الوجهة العلمية فهى المكان الذى يحيط بالشخص ويؤثر على مشاعره وأخلاقه وافكاره. [٤٨]

وعليه فإنه يتبين من خلال استعراض المعنى اللغوى لكلمة البيئة فى اللغة العربية والفرنسية أن هذا المعنى يكاد يكون قريباً بين اللغتين بصورة كبيرة . فهو ينصرف إلى المكان أو المنزل أو الوسط الذى يعيش فيه الكائن الحى بوجه عام ، كما ينصرف إلى الحالة أو الظروف التى تكتنف ذلك المكان، أيا كانت طبيعتها سواء كانت ظروفاً طبيعية أو اجتماعية أو بيولوجية والتى تؤثر على حياة ذلك الكائن ونموه وتكاثره. [٤٩]

---

(٤٥)

- Petit larausse couleuns, Paris 1980, p. 345.

(٤٦)

- M. Prieur , Droit de l'envirennenment, op cit, p. 3 et s.

(٤٧)

- Petit Robert, Paris, 1986. p. 664.

(٤٨) انظر ذات المعنى د. محسن أفكرين: القانون الدولى للبيئة ، المرجع السابق، ص ١٠.

(٤٩) انظر :

- Longman Dictionary of contemporary , Third edition , 2000. p. 55

ثانياً : تعريف البيئة فى الاصطلاح العلمى :

عندما نتحدث عن تعريف البيئة فى الاصطلاح العلمى فإننا نقصد به المفهوم الذى يعود فضل تحديده إلى العلماء العاملين فى مجال العلوم الحيوية والفيزيائية وغيرها من المجالات التى تقوم على الدراسة والتجربة والتحليل والتى يتم من خلالها تحويل الظواهر المتراكمة من النشاط العلمى إلى سلسلة من الحقائق والنتائج المستخلصة من الأبحاث والتى ترتبط ببعضها ارتباط السبب بالنتيجة. (٥٠)

ففى مجال العلوم الحيوية والطبيعية تكاد وجهة نظر العلماء تتفق على مفهوم واحد لاصطلاح البيئة Environnment ، وهو أن للبيئة شقين يكمل بعضهما البعض ، أولهما : البيئة الحيوية وهى كل ما يلزم لحياة الإنسان نفسه من تكاثر ووراثة وعلاقة بالمخلوقات الحية الحيوانيةُ والنباتية التى يعيش معها فى صعيد واحد ، أما ثانيهما : فهى البيئة الطبيعية وهذه تشمل موارد المياه والفضلات والتخلص منها والحشرات وتربة الأرض والمساكن والجو ونقاوته أو تلوثه والطقس وغير ذلك من الخصائص الطبيعية للوسط الذى يعيش فيه (٥١).
والواقع أن الاتجاه العلمى فى تحديد مفهوم البيئة إنما يُركز على فكرة الظروف والعوامل الطبيعية والفيزيائية والحيوية التى تسود المحيط أو الوسط وتجعله صالحاً لحياة الكائنات الحية أيا كانت سواء إنساناً أو حيواناً أو نباتاً. ولذلك يُعرف علم البيئة Ecology بأنه ذلك العلم الذى يدرس ظروف وجود الكائنات الحية ، وكذلك التدخلات والتأثيرات - أيًا كان نوعها - التى توجد بين الكائنات الحية وبعضها البعض من ناحية أو فيما بينها وبين الوسط والمحيط الذى

---

(٥٠) انظر أ.د. داود الباز: حماية القانون الإدارى للبيئة فى دولة الكويت من التلوث السمعى، المرجع السابق، ص ٣٠ و د. عبدالقادر محمد الحسين: حماية البيئة من ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق، ص ٢.

(٥١) انظر فى ذلك د. كمال الدين حكيم و د. أمين حسن و د. السيد حمدان: صحة البيئة فى الدول النامية ، القاهرة، مكتبة عين شمس، ١٩٧٥، ص ٦ وما بعدها. وانظر كذلك د. محسن أفكيرين: القانون الدولى للبيئة، المرجع السابق، ص ١١.

تعيش فيه من ناحية أخرى.[52]

ويتضح من المفهوم العلمى للبيئة أنه من السعة والشمول على نحو يندرج فيه تقريباً كل شئ يرتبط بالكائنات الحية والأجزاء غير الحية من العالم ، مثل المناخ والتغيرات الفصلية والتركيب الفيزيائى والكيميائى للتربة ، وغيرها من أجزاء البيئة التى يعيش فيه الكائن الحى . وهذا المفهوم للبيئة يمكن أن يشكل - على هذا النحو - معنى عاما للبيئة باعتبارها الوسط أو المكان الذى يحيا فيه الإنسان و غيره من الكائنات الحية وغير الحية. [53]

الفرع الثالث

المفهوم القانونى للبيئة

على الرغم من وجود صعوبة فى تحديد المفهوم الذى تعنيه كلمة البيئة بصفة عامة وفى مجال الدراسات القانونية بصفة خاصة - على النحو الذى سبق بيانه فى المطلب الأولُ من هذا المبحث - فإن وجود مفهوم قانونى محدد لكلمة البيئة تبدو له أهمية كبيرة للوقوف على حقيقة البيئة وحمايتها عن طريق القانون من ناحية ، وحتى تتمكن الدراسات القانونية من تناولها بالدراسة والتحليل من ناحية أخرى.

ويرى بعض الفقه [54] بحق أن وجود مفهوم قانونى للبيئة له أهميته من ناحيتين :أما الأولى : فهى التغلب على فكرة تأخر القانون فى حماية البيئة ،

---

(52) انظر د. خالد خليل الظاهر : قانون حماية البيئة فى الأردن، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ١٩٩٩ بدون ناشر، ص ٩.

(53) انظر د. رضوان أحمد الحاف : حق الإنسان فى بيئة سليمة فى القانون الدولى العام رسالة دكتوراة- كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٨٨ ص ٤٨ وكذلك د. داود الباز: حماية القانون الإدارى للبيئة فى دولة الكويت من التلوث السمعى ، المرجع السابق، ص ٣١.

(54) أ.د.داود عبد الرازق الباز: الأساس الدستورى لحماية البيئة من التلوث فى دولة الكويت من مطبوعات مجلس النشر العلمى- جامعة الكويت عام ٢٠٠٣، ص ٢٣ وما بعدها.

باعتبار أن العلوم الطبيعية كان لها فضل السبق فى الاهتمام بدراسة البيئة وحمايتها وإثارة الاهتمام بها على الصعيدين العالمى والمحلى ، ولم يكن القانون مواكباً لهذا الاهتمام فى بدايته إذ تأخر نسبياً فى الاهتمام بالبيئة وإحاطتها بالرعاية القانونية اللازمة. فهو لم يبدأ الاهتمام بحماية البيئة وتناولها بالتنظيم إلا منذ فترة وجيزة. [٥٥] أما الأخرى : فهى تكمن فى ضرورة مواكبة التحولات العالمية فى اللغة القانونية ، ففى العقد الأخير من القرن العشرين حدثت كثير من التطورات والتحولات فى لغة القانون ومبادئه إذ دخلت إلى مجال الدراسات القانونية أنماط وألفاظ جديدة ، ومن ثم فإن لفظ البيئة يُعتبر كغيره من المفاهيم الحديثة التى طرأت على النسق اللغوى للقانون من أجل تحقيق التقدم والاستقرار ، وقد كان طبيعياً أن يواكب رجال القانون فى دراستهم الأفكار الحديثة المطروحة على الساحة الدولية وذلك على أساس أن التطور سمة فى القانون. [٥٦] إذ يجب أن يُساير القانون بقواعده الملزمة المنظمة للسلوك البشرى ما يطرأ على المجتمع من تطورات ويلبى نداء ما يستجد فى الدول من حاجات. [٥٧] لكل ما تقدم كان ضرورياً وجود مفهوم قانونى محدد للبيئة رغم الصعوبة السابق الحديث عنها.

ويرتبط تناول المفهوم القانونى للبيئة بالتعرض لمفهومها لدى علماء علم

---

(٥٥) انظر فى ذلك، أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل: نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٩ ومابعدها و Michel De Spax, op.cit, p. VIII. و أ.د. أحمد عبدالكريم سلامة: قانون حماية البيئة دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢-٢٠٠٣ ، ص٩ وما بعدها.

(٥٦) انظر أ.د. داود عبد الرازق الباز: الأساس الدستورى لحماية البيئة من التلوث فى دولة الكويت ، المرجع السابق، ص ٢٦ وما بعدها وكذلك أ.د. أحمد حشيش: المفهوم القانونى للبيئة فى ضوء مبدأ أسلمة القانون المعاصر ، دار الفكر الجامعى بالإسكندرية ، طبعة ٢٠٠١ ، ص ١٥ حيث ذكر سيادته أن التطور ليس مجرد سمة تاريخية يكتسبها القانون خلال فترات زمنية تطول أو تقصر بحسب الأحوال وإنها سمة رئيسية ذاتية فى القانون الذى دأبه الحركة الدائمة بل والحركة إلى الإمام.

(٥٧) انظر فى ذلك، أ.د. ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق، ص ١٧ وما بعدها.

الاجتماع باعتبار أن القانون أحد العلوم الاجتماعية وفى ضوء ما تقدم فقد قدم علماء الاجتماع العديد من التعريفات والتحديدات لمفهوم البيئة ، فقد عرفها البعض بأنها " مجموع العوامل الطبيعية ، والعوامل التى أوجدتها أنشطة الإنسان والتى تؤثر فى ترابط وثيق على التوازن البيئى ، وتحدد الظروف التى يعيش فيها الإنسان ويتطور فيها المجتمع ". [٥٨]

وعرّفها البعض الآخر ، بأنها الإطار الذى يعيش فيه الإنسان ويحصل منه على مقومات حياته من غذاء وكساء ومأوى ويمارس فيه علاقاته مع أقرانه من بنى البشر. [٥٩]

وفى الاتجاه ذاته يُعرّف البعض البيئة بأنها ، مجموعة العناصر الثقافية والتنظيمية التى تُحدد سلوك الفرد وفهمه وعلاقاته مع عناصر البيئة بمفهومها الطبيعى أو الإيكولوجى. [٦٠]

والواقع أن التعريف السابق للبيئة إنما يربط بين البيئة بمفهومها الاجتماعى والطبيعى ، أى أنه يُبرز العلاقة بين سلوك الفرد وفهمه أو وعيه وعلاقته بالبيئة الطبيعية ومدى تأثيره عليها ، وكذلك مقدار ما يبذله الإنسان من جهد من أجل المحافظة عليها . ويرتبط بهذا التعريف أيضاً الأنشطة التى يقوم بها الإنسان، فما دامت البيئة فى وضع لائق فإنه بمقدور الإنسان القيام بأنشطته وعلاقاته وممارساته المختلفة فى المجتمع بطريقة إيجابية وفعالة. [٦١]

---

(٥٨) انظر فى ذلك، رشيد الحمد ومحمد سعيد صباريني: البيئة ومشكلاتها، من منشورات المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب، الكويت، الطبعة الثانية، ١٩٨٤ ص ٢٢.

(٥٩) د. على محمد المكاوى: البيئة والصحة دراسة فى علم الاجتماع الطبى، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ص١٩٩٥، ص ٧.

(٦٠) انظر فى ذلك، أحمد منصور النكلاوى: علم الاجتماع وقضايا التخلف، القاهرة، دار الثقافة العربية، ١٩٨٩، ص ٢٠.

(٦١) انظر فى ذلك، د. محمود الكردى وآخرين: دراسات حول تلوث البيئة التقرير الأول، المرجع السابق، ص ١٣.

أما عن تعريف البيئة لدى فقهاء العلوم القانونية فقد عرّفها البعض[٦٢] بأنها الوسط الذى يحيا فيه الإنسان ، والذى تنظم سلوكه ونشاطه فيه مجموعة من القواعد القانونية المجردة ذات الصبغة الفنية على نحو يحافظ على حياته، ويحمى صحته - مما يفسد عليه ذلك الوسط - علاوة على الآثار القانونية المترتبة على مثل هذا النشاط.

والواقع أن هذا التعريف يأخذ فى الحساب عاملين أساسين ، أما الأول : فهو التركيز على العناصر الطبيعية التى خلقها الله سبحانه وتعالى للإنسان ، كالأنهار والبحار والهواء . أما الآخر : فإنه يتعلق بنشاط الإنسان وسلوكه نحو البيئة . وعلى ذلك فإن هذا التعريف يشمل الوسط المادى وغيره من الأشياء التى تحيط بالإنسان سواء كان وسطاً طبيعياً مكوناً من ماء وهواء وأرض فضاء ، أو وسطا صناعيا وهو ما يقوم الإنسان على إنشائه,من مصانع ومستشفيات وغيرها من الإنشاءات ، كما أنه يربط بين تعريف البيئة والغاية من حمايتها وهى الحفاظ على الإنسان وغيره من الكائنات التى خلقها المولى جل وعلا وسخرها للإنسان على نحو يكفل له الحق فى الحياة.

ويعرف البعض الآخر البيئة بأنها مجموعة العوامل الطبيعية والحُيوية ، والعوامل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية التى تتجاور فى توازن وتؤثر على الإنسان والكائنات الأخرى بطريق مباشر أو غير مباشر. [٦٣]

ويرى صاحب هذا التعريف - وبحق - أنه ينظر إلى اصطلاح البيئة باعتباره ذا مضمون مركب، فهو يتضمن أولاً البيئة الطبيعية Natural environment وهى من صنع الله تعالى وتشمل كل ما بثه الله تعالى فى الكون ، وتتشكل من الوسط الطبيعى الذى توجد فيه الحياة ويدخل فيها كذلك البيئة الحضرية أو الاجتماعية Social environment التى أجراها الله تعالى على يد الإنسان فصارت من

---

[٦٢] انظر أ.د. داود عبد الرازق الباز: الأساس الدستورى لحماية البيئة من التلوث فى دولة الكويت، المرجع السابق، ص ٣٥.

[٦٣] انظر أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٦٩.

صنعه . كما أن التعريف يميزه أمران ، أما الأول : فهو جمعه بين المفاهيم الدينية واللغوية للبيئة ، حيث يركز على فكرة الوسط أو المحيط أو المنزل المزود بالعناصر الضرورية التي تجعله صالحاً للحياة أما الأمر الآخر : فهو أن التعريف يُجسد الفرق بين فكرة البيئة environment وفكرة الطبيعة nature فهذه الأخيرة تشمل كل مظاهر الوجود المادى المحيط بالإنسان والذى لا دخل لإرادة الإنسان فيه والتى تسير على سنن فطرية بقدرة الله تعالى أما البيئة فيميزها العنصر الاصطناعى أو الحضرى الذى أوجدته الأنشطة الإنسانية والذى يتحكم فيه الإنسان بطريق مباشر ويكون تحت إدارته. [٦٤]

ويُعرّف أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو البيئة بأنها " المحيط المادى الذى يعيش فيه الإنسان بما يشمل من ماء وهواء وفضاء وتربة وكائنات حية ، ومنشآت أقامها لإشباع حاجات ". [٦٥]

والواقع أن هذا التعريف يجمع بين عدة مميزات ؛ منها البساطة والبعد عن التعقيد والتركيبات اللغوية الصعبة ، وفى ذات الوقت الشمول والعموم ، إذ يجمع بين العنصرين الذين تتكون منهما البيئة وهما : الوسط الطبيعي الذى أوجده الله تعالى لمعاش الإنسان من ماء وهواء وفضاء وتربة ، والوسط الاصطناعى الذى وضعه الإنسان وأنشأه لإشباع حاجاته . علاوة على أن هذا التعريف ينظر إلى البيئة من الناحية المادية باعتبار أن القانون ينظم السلوك المادى للإنسان لذلك فإننا نتفق مع أستاذنا فى هذا التعريف.

أما عن تعريف البيئة فى التشريعات المنظمة لها فإننا نجد القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة فى الكويت والذى حل محل القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٨٠ فى شأن حماية البيئة يُعرّف البيئة فى البند السادس من المادة الأولى منه بأنها " المحيط الحيوى الذى يشمل الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات ، وكل ما يحيط بها من هواء وماء وتربة ،

---

[٦٤] انظر أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٧٠.

[٦٥] أ.د. ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق، ص ٣٩.

وما يحتويه من مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو إشعاعات طبيعية ، والمنشآت الثابتة والمتحركة التى يقيمها الإنسان "[٦٦]. والواقع أن هذا التعريف هو عبارة عن نقل حرفى لتعريف البيئة الذى كان قد يتبناه القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية البيئة فى الكويت فى البند الأول من المادة الأولى منه والذى ألغى بموجب المادة ٢٠ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة ، ويلاحظ أن كلا التعريفين – سواء فى القانون الحالى أو السابق – قد أخذ بمفهوم واسع لكلمة البيئة – كما سبق القول – وهو ما دعا بعض الفقه إلى القول بأن اعتبار المنشآت المتحركة التى يقيمها الإنسان من عناصر البيئة – كما جاء فى هذا التعريف – وهى كثيرة لا تعد ولا تحصى من شأنه أن يؤدى إلى صعوبة تحديد موضوع الحماية تحديداً جامعاً مانعاً. [٦٧]

كذلك عرّفت الفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ البيئة بأنها " المحيط الحيوى الذى يشمل الكائنات الحية ، وما يحويه من مواد ، وما يحيط بها من هواء وماء وتربة ، وما يقيمه الإنسان من منشآت ".

وقد انتقد بعض الفقه هذا التعريف بقوله إن التعريفات الواردة فى القانون – ومنها هذا التعريف – مترجمة فى مجملها بصورة حرفية من تشريعات أجنبيةُ أو اتفاقات دولية ، الأمر الذى يؤدى إلى إشاعة الخلط والغموض حول مدلول النصوص والمعانى ، فضلاً عما يترتب على هذا الأسلوب من استحداث مصطلحات مبتكرة غامضة المدلول وصعبة الإدراك . ويُرجع هذا الرأى هذه المشكلات إلى غلبة العنصر الفنى على العنصر القانونى فى اللجنة التى قامت بإعداد وصياغة مشروع القانون وهذا يبدو واضحاً في التضحية بحسن الصياغة التشريعية[٦٨]. وقد عرّف المشرع

---

[٦٦] انظر فى ذلك ، التشريعات البيئية والزراعية فى دولة الكويت- الجزء الأول ، المرجع السابق، ص ٢١١.

[٦٧] د.فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة المرجع السابق، ص ٣٧.

[٦٨] انظر د. عصام الدين ابراهيم القليوبى: ملاحظات على مشروع قانون فى شأنه حماية البيئة- بحث مقدم لمؤتمر الحماية القانونية للبيئة فى مصر- الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والاحصاء والتشريع- فبراير ١٩٩٢، ص٨ ، ٩.

الليبى البيئة فى الفقرة الأولى من المادة الأولى من القانون رقم ٧ لسنة ١٩٨٢ بشأن حماية البيئة فى ليبيا بأنها تعنى " المحيط الذى يعيش فيه الإنسان وجميع الكائنات الحية ويشمل الهواء والماء والتربة والغذاء "(٦٩) ، والمشرع الليبى بذلك يكون قد نحا نحو الإتجاه الذى يربط مفهوم البيئة بالوسط الطبيعى ، إذ يحصره فى العناصر التى خلقها الله لمعاش الإنسان من ماء وهواء وتربة وغذاء دون أن يدخل فيه العناصر الإنشائية التى أنشأها الإنسان ، وهو على هذا النحو يكون قد أخذ بمفهوم ضيق للبيئة ويختلف فى ذلك عن التشريعين الكويتى والمصرى واللذين أخذا بمفهوم واسع كما سبق القول.

المطلب الثانى

عناصر البيئة محل الحماية القانونية

جرت عادة الفقه – لتيسير سُبل الدراسة والبحث – على تقسيم البيئة محل الحماية القانونية إلى عدة عناصر؛ (٧٠) فهى عند البعض تتكون من عنصرين

---

(٦٩) الجريدة الرسمية الليبية العدد ٢٤ السنة ٢ الصادر بتاريخ ١٩٨٢/٨/٢٥. ص ٨١٤ ومشار إليه لدى د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة، المرجع السابق، ص ٣٥.

(٧٠) يرى بعض الفقه " أن البيئة محل الحماية القانونية تمثل فكرة واحدة غير قابلة للتقسيم إلى عناصر ، فالمسلّم به لدى هذا الرأى أنه إذا كان الموضوع القانونى للبيئة ليس أحادياً إنما هو أكثر من واحد ، أى أن للبيئة موضوعات متعددة لا موضوع واحد ، وأن هذه الموضوعات هى أساساً الأرض والماء والهواء والكائنات الحية فإنه من المسلّم به أيضاً أن ثمة ارتباطاً قانونياً بين هذه العناصر بعضها بالبعض الآخر ، أى أن هناك علاقة قانونية بينها ، وأن هذه العلاقة تبلغ مبلغ الوحدة من الوجهة القانونية ، فكل عنصر من العناصر الموضوعية للبيئة سواء كان هذا العنصر هو الأرض أو الماء أو الهواء أو الكائنات الحية لا يعد محيطاً حيوياً قائماً بذاته ، ومن ثم لا يعد بيئة قائمة بذاتها ، بل كذلك لا يعد بيئة بالمرة ، ولو أنه عنصر فى البيئة بمعناها القانونى أى مجرد عنصر بيئى من العناصر الموضوعية للمحيط الحيوى ، وذلك عملاً بقاعدة الكل لا يكون فى الجزء ، والجزء يتضمنه الكل ..... "
راجع فى ذلك أ.د. أحمد محمد حشيش ، المفهوم القانونى للبيئة فى ضوء مبدأ أسلمة القانون المعاصر ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ وما بعدها.

رئيسيين يتفاعلان معاً تأثيراً وتأثراً ؛ أحدهما طبيعي والآخر صناعي . [٧١]

فالعنصر الطبيعي يتمثل في كل ما أوجده الله سبحانه وتعالى في الطبيعة من موارد وثروات تجتمع لتشكل المقومات اللازمة للحياة ولاستمرارها ، سواء كانت هذه الثروات أو الموارد عبارة عن مياه أو هواء أو بحار أو غابات أو أراضٍ أو غيرها ، ويتميز هذا العنصر الطبيعي بأنه لا دخل لإرادة الإنسان في صنعه إذ أن وجوده سابق على وجود هذا الإنسان . [٧٢]

أما العنصر الصناعي فيشمل مجموعة الأشياء التي استحدثها الإنسان على مر العصور من نظم وأدوات وإنشاءات ومعدات وغيرها ، وسخرها بغرض السيطرة على مكونات العنصر الطبيعي والتأثير فيها للاستفادة منها في سد حاجاته وتلبية متطلباته. [٧٣]

- ونحن إذا كنا نتفق مع هذا الرأي في أن البيئة محل الحماية القانونية وإن كانت تتكون من عناصر عدة إلا أن هذه العناصر تجمعها وحدة واحدة ، فإننا نعتقد أن هذا الرأي خلط بين أمرين مختلفين الأول هو ترابط وتشابك عناصر البيئة محل الحماية القانونية وتأثير كلٍ منها في البعض الآخر ، والآخر هو النظر من الناحية البحثية والدراسية البحتة إلى البيئة باعتبارها مكونة من عناصر عدة لغرض البحث والدراسة فقط ، وهو أمر هام في الواقع نظراً لاختلاف المخاطر والمشاكل التي يتعرض لها كل عنصر وظروف الحماية القانونية له ، فالحماية القانونية التي تخضع لها البيئة المائية تختلف عن تلك التي تخضع لها البيئة البرية ، مما يقتضي لحسن الدراسة والبحث النظر لكلٍ منهما على حدة في حدود هذا الغرض.

[٧١] راجع في ذلك أ.د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٨ وما بعدها – د. أحمد الرشيدي ، الحماية الدولية للبيئة ، الجوانب القانونية والتنظيمية ، مجلة السياسة الدولية ، العدد ١١٠ ، أكتوبر ١٩٩٢ ، ص ١٣٧.

[٧٢] انظر في ذلك :

- M. Despax, droit de l'environnement, op. cit, p. 11.

[٧٣] راجع في ذلك : أ.د. صلاح الدين عامر ، القانون الدولي للبيئة ، مجلة القانون والاقتصاد ، عدد خاص ١٩٨٣ ، ص ٦٨٣ – د. عبد الوهاب محمد عبد الوهاب ، المسئولية عن الأضرار الناشئة عن تلوث البيئة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ٢٣.

ويقسم البعض الأخر البيئة إلى ثلاثة عناصر فهناك العناصر البيئية الحية ، والعناصر البيئية غير الحية ، وعنصر الحياة والأنشطة ، والأولى تشتمل بدورها على ثلاثة أمور ؛ وهي : النبات وعناصر الاستهلاك مثل الإنسان والحيوان ، وعناصر التحليل مثل الفطريات والبكتريا إلى جانب بعض الحشرات والثانية تشمل التربة والماء والهواء والشمس ، والثالثة والأخيرة يُقصد بها الأنشطة التى يُمارسها الإنسان فى نطاق البيئة ، وهذه العناصر تكون معا بعضها البعض ما يسمى بهرم الأرض ، فالنباتات تمتص الطاقة من الشمس وتتدفق هذه الطاقة عبر دائرة الحياة النباتية والحيوانية فتشكل هرما مكونا من عدة طبقات بحيث تمثل التربة الطبقة السفلى وتقبع طبقة النباتات فوق التربة ، وطبقة الحشرات على النباتات ، وطبقة الطيور والحشرات ، وهكذا صعوداً عبر مجموعات حيوانية متنوعة حتى نصل إلى الطبقة العليا التى تتألف من الكائنات الأضخم. (٧٤)

ولقد انحازت غالبية التشريعات البيئية إلى تقسيم البيئة محل الحماية القانونية إلى عنصرين ، هما: العنصر الطبيعى والعنصر الاصطناعى ، فنجد أن المادة الأولى من قانون الهيئة العامة للبيئة الكويتى رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ تبين فى بندها السادس أن المقصود بالبيئة : المحيط الحيوى الذى يشمل الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات ، وكل ما يحيط بها من هواء وماء وتربة ، وما تحتويه من مواد صلبة أو سائلة أو غازية أو إشعاعات طبيعية ، بالإضافة إلى المنشآت الثابتة والمتحركة التى يقيمها الإنسان.

وهو ذات الأمر الذى سبق أن قرره المشرع المصرى فى قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، إذ قرر فى المادة الأولى أنه يُقصد بالبيئة المحيط الحيوى الذى يشمل الكائنات الحية وما يحتويه من مواد ، وما يحيط بها من هواء وماء وتربة ، وما يقيمه الإنسان من منشآت . وقد سايرهما فى ذلك القانون

---

(٧٤) راجع فى ذلك : مايكل زيمرمان ، الفلسفة البيئية ، ترجمة معين شفيق روميه ، عالم المعرفة ، المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب ، الكويت ، أكتوبر ٢٠٠٦ ، ص ١٥٦ – د. سمير حامد الجمال ، الحماية القانونية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، طبعة ٢٠٠٧ ، ص ٢٦.

الاتحادى رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها فى دولة الإمارات العربية المتحدة ، إذ ذكر فى مادته الأولى أن البيئة تعنى " المحيط الحيوى الذى تتجلى فيه مظاهر الحياة بأشكالها المختلفة ، ويتكون هذا المحيط من عنصرين : عنصر طبيعي ويضم الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات وغيرها من الكائنات الحية الأخرى ، وموارد الطبيعة من هواء وماء وتربة ومواد عضوية وغير عضوية وكذلك الأنظمة الطبيعية ، وعنصر غير طبيعى ويشمل كل ما أدخله الإنسان إلى البيئة الطبيعية من منشآت ثابتة وغير ثابتة ، وطرق وجسور ومطارات ووسائل نقل وما استحدثه من صناعات ومبتكرات وتقنيات ".

وفى ضوء ما تقدم سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع ، نخصص أولها للبيئة المائية سواء كانت بيئة بحرية أو بيئة أنهار ومياه عذبة ، ونفرد ثانيها للبيئة الهوائية ، ونتناول فى ثالثها البيئة الأرضية بما عليها من عناصر طبيعية أو صناعية.

الفرع الأول

البيئة المائية

تُعتبر البيئة المائية من العناصر الهامة لحياة الإنسان ، قال جلت قدرته ﴿ وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ ﴾ (٧٥) ، وقال سبحانه ﴿ وَاللَّهُ خَلَقَ كُلَّ دَابَّةٍ مِنْ مَاءٍ ﴾ (٧٦) فهاتان الآيتان الكريمتان تقطعان بأن الماء أصل وأساس الحياة ، وقد سخره الله لنا وجعله مصدراً للغذاء والشراب وللرفاهية الاقتصادية ، فمنه تُستخرج الأحياء التى يأكلها الإنسان، ومنه يسقى أنعامه، ومنه تُستخرج الحلية والزينة التى نلبسها، وفيه تسير السفن التى تنقل الإنسان من مكان إلى آخر ، وعبره يتم تبادل الثروات والمنتجات والبضائع (٧٧) قال تعالى : ﴿ وَهُوَ الَّذِي سَخَّرَ الْبَحْرَ

---

(٧٥) الآية رقم (٣٠) من سورة الأنبياء.

(٧٦) الآية رقم (٤٥) من سورة النور.

(٧٧) راجع فى ذلك : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ٢٠٩ – د. يوسف القرضاوى ، رعاية البيئة فى شريعة الإسلام ، المرجع –

لتأكلوا منه لحماً طرياً وتستخرجوا منه حلية تلبسونها وترى الفلك مواخر فيه ولتبتغوا من فضله ولعلكم تشكرون ﴾ .[٧٨]

وتبدو أهمية البيئة المائية فى أن الكثير من الإحصائيات الصادرة عن المنظمات الدولية تؤكد أن ما يزيد عن ثلثى سكان الأرض يعيشون حول المجارى المائية من بحاراً وأنهاراً وبحيرات وعيون . [٧٩] والأصل أن الماء خُلق لمنفعة البشر جميعاً وهو ملك مشترك بينهم لا يسوغ لبعضهم الانتفاع به وحرمان الآخرين من ذلك أو فرض سلطانهم على جزء من وعائه ، سواء كانت بحار أو أنهار والهيمنة عليه دون الآخرين قال رسول الله - ﷺ - " **الناس شركاء فى ثلاث الماء والكلأ والنار** " [٨٠] . إلا أن الأنانية البشرية ونظريات الدفاع عن المصالح الوطنية قادت الدول المعاصرة إلى الخروج على تلك التعاليم وبدأ ينشب النزاع بينها حول تقسيم البحار والأنهار ، وسعياً وراء الحد من ذلك النزاع لجأت تلك الدول إلى وضع القواعد القانونية الاتفاقية والوطنية التى تنظم نطاق سلطتها على البحار والأنهار وكيفية الانتفاع بالموارد والثروات المائية. [٨١]

وتنقسم البيئة المائية إلى عنصرين : البيئة البحرية ، وبيئة الأنهار والمياه العذبة ، وسوف نلقى الضوء على كل واحدة منهما تباعاً.

= السابق ، ص ٨٦ - د. عبد القادر محمد الحسين ، حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق ، ص ٢١٥ - د. سيد وقار أحمد الحسينى ، مصادر علوم المياه وهندستها فى القرآن الكريم ، الطبعة الأولى ، دار فصلت للطباعة والنشر ، حلب ، سوريا ، ١٤١٩ هجرية ، ١٩٩٩ م ، ص ١٦ وما بعدها.

[٧٨] الآية رقم (١٤) من سورة النحل.

[٧٩] راجع فى ذلك : أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢١١.

[٨٠] راجع فى ذلك : نيل الأوطار للشوكانى ، الجزء الأول ، ص ٣١.

[٨١] راجع فى ذلك : أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص٢١٢ - د. محسن أفكرين ، القانون الدولى للبيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٢.

أولاً : البيئة البحرية :

تبدو أهمية البيئة البحرية - كعنصر من عناصر البيئة - فى الخصائص التى تنفرد بها والفوائد التى تتحقق من الحفاظ عليها ، فالبحار والمحيطات تغطى ما يزيد على ٧١ % من مساحة الكرة الأرضية وتحتوى على ٩٧ % من المياه الموجودة على سطح الأرض ، وهى تعتبر طرقاً للمواصلات والاتصالات؛ إذ يتم من خلالها عبور التجارة المنقولة بحراً ، وهى الوسيط فى تبادل السلع ، ولها دور كبير فى تحقيق التوازن المناخى؛ حيث يؤدى ارتفاع درجة حرارتها - بسبب تعرضها لحرارة الشمس المرتفعة - إلى تبخر مياهها وتجمعها على هيئة سحب مكونة الأمطار مصدر الماء العذب ، فضلاً عن قدرتها على امصاص غاز ثانى أكسيد الكربون من الجو مما يساعد على التقليل من تلوث الهواء. (٨٢)

وقد حظيت البيئة البحرية باهتمام خاص فى دول الخليج العربية بصفة عامة وفى دولة الكويت بصفة خاصة ، نظراً لما تتصف به البيئة البحرية فى الخليج العربى بخصائص جغرافية وبيئية متميزة(٨٣) تجعلها عُرضة للملوثات أكثر من غيرها من المناطق البحرية فى العالم، وتتمثل هذه الخصائص فيما يلى:

١- الطبيعة الجغرافية للخليج العربى ، فهو يمثل بحراً شبه مغلق ، يتصف بضحالة مياهه إذ تبلغ أعمق نقطة فيه (مائة متر) ، ولا يتعدى متوسط

---

(٨٢) راجع فى ذلك : أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة (شرح القانون الإتحادى رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها) ، الطبعة الأولى ، مكتبة الجامعة ، الشارقة ، الإمارات العربية المتحدة ، عام ٢٠٠٦ ، ص ١٤٦.

(٨٣) راجع بشأن الخصائص المميزة للبيئة البحرية فى دول الخليج العربية د. سليمان محمد المطر وآخرين ، البيئة البحرية بدولة الكويت ، مركز البحوث والدراسات الكويتية ، الكويت ٢٠٠٣ ، ص ٢١ - د. عبد الله الأشعل ، حماية البيئة البحرية للخليج العربى من التلوث ، بحث منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولى ، تصدر عن الجمعية المصرية للقانون الدولى ، القاهرة ، العدد ٣٦ ، عام ١٩٨٠ ، ص ١١٥ - د. عباس هاشم الساعدى ، حماية البيئة البحرية من التلوث - ومشكلة التلوث فى الخليج العربى ، دراسة قانونية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٨٩ وما بعدها.

عمقه (أربعين متراً) ، بالإضافة إلى انتشار العديد من الجزر في حوض الخليج وخاصة في السواحل العربية ، كما توجد به الكثير من السلاسل الصخرية القريبة من سطح الماء والجروف المنحدرة إلى قاع البحر والمرتفعات التي تنحسر عنها المياه وقت الجزر ، وجميعها قد تؤدى إلى مخاطر ملاحية كبيرة ، ووقوع حوادث تلوث ضخمة بفعل اصطدام ناقلات الزيت أو انحرافها عن مسارها. [٨٤]

٢- سرعة تأثر مياه الخليج العربي بالملوثات ، إذ يؤدى ضيق مدخل الخليج عند مضيق هرمز ، وضعف التيارات البحرية في المنطقة إلى انخفاض عملية التجديد والامتزاج المستمر لمياهه بمياه البحار المفتوحة ، إذ تشير التقديرات إلى أن عملية تجديد مياهه بأكملها تحتاج إلى فترة زمنية تزيد على ثلاث سنوات ، مما يؤدى إلى تركيز الملوثات وتراكمها في بحر شبه مغلق . أضف إلى ما تقدم فإن الخليج العربي يعاني من نقص كمية الأكسجين المذاب وبخاصة في فصل الصيف – وهذا الأمر ينطبق على منطقة الخليج بأكملها – مما يمارس تأثيراً سيئاً على حياة الأسماك والأحياء البحرية الأخرى الموجودة بمياه الخليج. [٨٥]

٣- كثافة حركة الملاحة في مياه الخليج ، إذ يُعد من أكثر المناطق البحرية في

---

[٨٤] راجع في ذلك : د. عبد النبي الغضبان وناهده الماجد ، الخصائص البيئية والتلوث البحري في المنطقة البحرية ، المنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية ، الكويت ، عام ٢٠٠٠ ، ص ٣٠.

[٨٥] راجع في ذلك : د. كمال القيسي ، المظاهر البيولوجية لتلوث المياه في الخليج العربي ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، إصدار جامعة الكويت ، العدد ١٣ ، السنة الرابعة ، كانون ثان ، ١٩٧٨ ، ص ٣٣ – د. صالح محمد المزيني ، وضع البيئة البحرية الكويتية ، مطبوعات الجمعية الكويتية لحماية البيئة ، الطبعة الأولى ، الكويت ١٩٩٨ ، ص ١٢ . جدير بالذكر أن نقص كمية الأكسجين المذاب في مياه الخليج العربي كانت أحد الأسباب الرئيسية في نشأة كارثة نفوق الأسماك في المياه الكويتية في صيف ٢٠٠١ – راجع في ذلك : دراسة بشأن تلوث البيئة البحرية في جون الكويت (كارثة نفوق الأسماك) إصدارات إدارة البحوث والدراسات بالأمانة العامة لمجلس الأمة الكويتي ، أكتوبر ٢٠٠١.

العالم اكتظاظاً بحركة الملاحة . فقد أدى الازدياد المستمر فى إنتاج الدول الخليجية للنفط إلى اكتظاظ حركة ناقلات الزيت بشكل لم يسبق له مثيل ، بالإضافة إلى ضخامة أحجام هذه الناقلات ، مما أدى إلى خلق مخاطر كبيرة فى حالة اصطدام هذه السفن وتسرب ما تحمله من زيت فى مياه الخليج ، وقد ينتج التلوث عن الشحن والتفريغ الذى تقوم به هذه السفن للزيت أو مياه التوازن. (٨٦)

٤- الحروب والصراعات الإقليمية والنزاعات المسلحة ، ووجود القواعد العسكرية البحرية. فهذه الأمور مجتمعة تعتبر من أهم الأسباب التى ساهمت فى تلوث البيئة البحرية فى منطقة الخليج العربى ، فقد كان للحرب العراقية الإيرانية آثار مدمرة على البيئة البحرية بسبب حرب الناقلات وتدمير حقول البترول ، فقد تسرب الزيت من حقل النوروز الإيرانى نتيجة لتدميره من العراق عام ١٩٨٣ . (٨٧) كذلك أدى حادث إلقاء وتسريب ما يزيد عن مليون طن من النفط من ميناء الأحمدى الكويتى من قبل سلطات الغزو العراقى ومن الناقلات الراسية فى الخليج - على أثر غزو العراق للكويت عام ١٩٩٠ - إلى تكوين بحيرة نفطية عائمة على مساحة واسعة جداً لإعاقة عمليات الإنزال البحرية لقوات التحالف ، مما أدى إلى خلق كارثة بيئية شغلت الرأى العام العالمى ومنعت إمداد المنطقة بالمياه العذبة التى تستمدها من عمليات تحلية مياه الخليج ، أيضاً

---

(٨٦) انظر : د. أحمد على سبيتى وهيفاء جنيدى خلف الله : حالة الملاحة فى الخليج العربى ، منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول - أوبك ، مجلة النفط والتعاون العربى ، المجلد الرابع ، العدد الأول ، ١٩٧٨ ، ص ١٣٠ - د. زين الدين عبد المقصود غنيمى ، البترول وأبعاد التلوث البيئى فى منطقة الخليج العربى ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، السنة الثالثة ، العدد الحادى عشر ، ١٩٧٧ ، ص ١٣ وما بعدها.

(٨٧) انظر بشأن حادثة التسرب النفطى فى حقل النوروز : أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى (النظام القانونى لمكافحة التسرب النفطى من حقل النوروز فى الخليج العربى ، عام ١٩٨٣) ، الكويت ٢٠٠٥ ، ص ٢١ وما بعدها.

فقد أدى رسو البوارج والسفن الحربية وحركتها فى المـوانئ أو القواعـد العسكرية البحرية إلى زيادة مصادر التلوث البحرى. (٨٨)

لكل ما تقدم تعتبر البيئة البحرية من العناصر البيئية التى تـشكل أهميـة خاصة لدول الخليج العربية وبخاصـة لدولة الكويت ، وهـذا دفعهـا إلـى بـذل قصارى جهدها من أجل الحفاظ على البيئة البحرية من التلوث ، فعملت منذ زمـن بعيد على توفير الحماية القانونية لها ، وذلك باتباع سياسة تشريعية ترمـى إلـى تدعيم هذه الحماية . فقد أصدرت العديد من التشريعات التى تهدف إلى المحافظـة على البيئة المائية من التلوث ، من ذلك القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت ، وقد هدف هذا القانون إلى العمـل علـى توفير الحماية اللازمة للبيئة البحرية الكويتية من التلوث بالزيت ، وقد أدخلت عليه العديد من التعديلات لمواجهة المستجدات فى مجال حماية البيئـة المائيـة وذلـك بالقانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٨ ، والمرسوم بقانون رقم (١٠٥) لـسنة ١٩٧٦ ، والمرسوم بقانون رقم (١) لسنة ١٩٨٠ . ومن التشريعات الأخرى التى ساهمت بصورة كبيرة فى حماية البيئة البحرية من التلوث بالزيت القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية ، والذى ألزم فى المادة الثالثة منه كل مفوض بالعمل أن يقوم باتخـاذ كافـة التـدابير والاحتياطـات الوقائيـة الضرورية لمنع أى تلف أو خطر ينشأ عن العمليات البتروليـة ، واتخـاذ جميـع الاحتياطات اللازمة لمنع تلوث المياه السطحية والجوفية بالزيت.

وأخيراً نجد القانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئـة المعدل بعض أحكامه بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ يؤكد فى المـادة الثانيـة

---

(٨٨) راجع فى ذلك تفصيلاً : أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون البيئى الـوطنى والدولى (المسؤولية الدولية للعراق عن الدمار البيئى عام ١٩٩١) المرجع السابق ، ص ٢٢٤ – د. عيسى حمد العنزى و د. ندى يوسف الدعيج : الحماية القانونية للبيئة فى مواقع القواعد العسكرية الأمريكية فى منطقة الخليج العربى ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويـت ، العدد الأول ، ٢٠٠٣ ، ص ١٣ – أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٤٩ وما بعدها.

عشرة منه على أحقية الهيئة فى إقامة مراكز تفتيش ومراقبة لرصد أى تلوث لمصادر المياه . ولم تقتصر الحماية القانونية للبيئة البحرية فى الكويت على التشريعات الوطنية وإنما امتدت كذلك إلى توقيع الكويت العديد من الاتفاقيات الدولية الخاصة بحماية البيئة البحرية ، بل وكان لها دور كبير فى تبنى الدعوة لعقد بعض هذه الاتفاقيات. [٨٩]

---

[٨٩] ومن أهم هذه الاتفاقيات :

- الاتفاقية الدولية لمنع تلوث البحار بالزيت لعام ١٩٥٤ والتى انضمت إليها دولة الكويت بتاريخ ١٩ / ١١ / ١٩٦١ وأصبحت نافذة بالنسبة لها بتاريخ ٢٧ / ٢ / ١٩٦٢ وقد أدخلت تعديلات على هذه الاتفاقية فى الأعوام ١٩٦٢ ، ١٩٦٩ ، ١٩٧١.
- اتفاقية الكويت الإقليمية لحماية البيئة البحرية من التلوث وبروتوكولها المتعلق بالتعاون الإقليمى فى مكافحة التلوث بالنفط والمواد الضارة الأخرى فى الحالات الطارئة وتمت الموافقة عليهما بالمرسوم بالقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٧٨.
- الاتفاقية الدولية الخاصة بالمسؤولية المدنية المترتبة عن أضرار التلوث بالنفط لعام ١٩٦٩ والبروتوكول المتعلق بها لعام ١٩٧٦ ، وقد صدر بشأن الموافقة على الانضمام للاتفاقية والبروتوكول المرسوم بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨١ بتاريخ ٢٤ / ١ / ١٩٨١.
- الاتفاقية الدولية الخاصة بإنشاء صندوق دولى للتعويض عن الأضرار الناجمة عن التلوث بالنفط لعام ١٩٧١ ، وقد تمت الموافقة على الانضمام إليها بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨١ الصادر بتاريخ ٢٤ / ١ / ١٩٨١.
- الاتفاقية الدولية الخاصة بحق التدخل فى حالة وقوع حادثة تسبب تلوثاً بالنفط فى أعالى البحار لعام ١٩٦٩ ، وصدر بشأن انضمام الكويت إليها المرسوم بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨١ بتاريخ ٢٤ / ١ / ١٩٨١.
- النظام الأساسى للاتحاد الدولى للمحافظة على الطبيعة والموارد الطبيعية المحرر فى فونتينبلو بتاريخ ٥ / ١٠ / ١٩٤٨ وتمت الموافقة عليه بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ الصادر بتاريخ ٢٤ / ٢ / ١٩٨٦ وأصبحت الكويت عضواً فى الاتحاد فى عام ١٩٩٤.
- البروتوكول الخاص بالتلوث البحرى الناجم عن استكشاف واستغلال الجرف القارى لسنة ١٩٨٩ ، وتمت الموافقة عليه من قبل دولة الكويت بالمرسوم بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٨٩ الصادر بتاريخ ١٩٨٩/١٠/٢ وكانت الكويت وقعته بتاريخ ١٩٨٩/٣/٢٩ وأصبح نافذاً بتاريخ ١٧ / ٢ / ١٩٩٠.

وفى جمهورية مصر العربية تشكل البيئة البحرية أهمية خاصة ، نظرا لوجود سواحل لها على البحرين الأحمر والأبيض المتوسط ووجود ممر مائى حيوى فيها وهو قناة السويس ، والتى يمر من خلالها غالبية السفن التجارية والحربية وناقلات الزيت مما يحتاج إلى توفير حماية قانونية فعالة للبيئة البحرية للحفاظ عليها من التلوث ، لذلك فقد انضمت جمهورية مصر العربية منذ فترة كبيرة لمعاهدة لندن لسنة ١٩٥٤ بشأن منع تلوث مياه البحر بالزيت وذلك بالقرار الجمهورى رقم (٤٢١) لسنة ١٩٦٣ ، وبعد خمس سنوات من انضمامها لهذه الاتفاقية أصدرت قانون منع تلوث مياه البحر بالزيت رقم (٧٢) لسنة ١٩٦٨ والذى قرر فى مادته الأولى اعتبار معاهدة لندن المذكورة جزءاً لا يتجزأ من القانون . وعقب ذلك انضمت مصر إلى الاتفاقية الدولية لمنع التلوث البحرى من السفن عام ١٩٧٨ ، وعند صدور قانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ ألغى القانون سالف الذكر وخصص الباب الثالث منه لحماية البيئة

- = بروتوكول حماية البيئة البحرية من التلوث الناتج من مصادر فى البر ، والذى تم توقيعه فى مدينة الكويت بتاريخ ٢١ / ٢ / ١٩٩٠ وتمت الموافقة عليه بموجب المرسوم بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٢ .
- بروتوكول بشأن التحكم فى النقل البحرى للنفايات الخطرة والنفايات الأخرى عبر الحدود والتخلص منها ، وتمت الموافقة عليه بموجب القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ الصادر بتاريخ ٢٢ / ٢ / ٢٠٠٠ .

وفضلاً عن ما ذكر من قوانين وقرارات بالإضافة إلى الاتفاقيات والبروتوكولات المنعقدة سواء على المستوى الدولى أو على المستوى الإقليمى فإن هُناك مواصفات ومعايير قياسية تتعلق بالمياه للمحافظة على جودتها ومنها :

- المواصفات القياسية لمياه الشرب الصادرة عن منظمة الصحة العالمية.
- المعايير والمواصفات القياسية لمياه الصرف المعاد استعمالها وذلك بالنسبة للصرف الصحى ومياه المجارى غير الصالحة وكذلك مياه المجارى المعالجة ثلاثياً فضلاً عن مياه الصرف الصناعى.

راجع فيما تقدم تفصيلاً الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية والإقليمية التى أبرمتها دولة الكويت فى مجال حماية البيئة ، الجزء الأول ، البيئة البحرية ، ٢٠٠٣ ، مطبوعات إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الوزراء الكويتى.

البحرية من التلوث. (٩٠)

ثانياً : بيئة الأنهار والمياه العذبة :

تعتبر المياه العذبة من أهم الموارد الطبيعية في أى دولة من دول العالم ، ولعل مرجع ذلك اعتبارها من المطالب الأساسية والمُلحة لأى مجتمع ، فهى المصدر الرئيسى للشرب والزراعة فبدونها لا حياة لإنسان أو حيوان أو نبات أو أى كائن حى آخر على وجه الأرض . وتجدُ المياه العذبة مصدرها بصفة رئيسية فى الأنهار ، والمياه الجوفية (٩١) ، ومحطات تحلية مياه الشرب ، ومياه الأمطار. (٩٢) فالأنهار هى المصدر الأساسى للمياه العذبة اللازمة للرى والاستغلال الزراعى وتشغيل المولدات الكهربائية ، ومصادر الطاقة وتسيير السفن الملاحية. (٩٣)

وقد جرى فقه القانون الدولى على تقسيم الأنهار إلى قسمين (٩٤) ، **الأول** : هو الأنهار الدولية Fleuves internationaux ويقصد بها تلك التى تجرى فى

---

(٩٠) راجع فى ذلك تفصيلاً : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ٣١٦ – المستشار أحمد محمود الجمل ، حماية البيئة البحرية من التلوث فى ضوء التشريعات الوطنية والاتفاقات الإقليمية والمعاهدات الدولية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٨ ، ص ٣٦ وما بعدها – د. عبد الهادى محمد العشرى : الاختصاص فى حماية البيئة البحرية من التلوث ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة الزقازيق ،١٩٨٩، ص ٣٢.

(٩١) لمزيد من التفصيل حول التعريف بالمياه الجوفية وخصائصها ، والضوابط القانونية لاستخدامها . انظر د. رضا عبد الحليم عبد المجيد عبد البارى ، النظام القانونى للمياه الجوفية ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، طبعة ٢٠٠٣ ، ص ٩ وما بعدها.

(٩٢) انظر فى تفصيل ذلك : د. أحمد بنمسعود ، المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية ، المرجع السابق ، ص ٣٤ وما بعدها.

(٩٣) راجع فى ذلك : د. خالد خليل الظاهر ، قانون حماية البيئة فى الأردن ، المرجع السابق ، ص ٩٤ وما بعدها.

(٩٤) راجع فى تفصيل ذلك : أ.د. على صادق أبو هيف ، القانون الدولى العام ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٠ ، ص ٣٦٢ وما بعدها – أ.د. حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، دار النهضة العربية ، الطبعة الرابعة ، ١٩٦٩ ، ص ٥٣٤ وما بعدها.

أقاليم عدة دول من منبعها إلى مصبها ، ومن أمثلتها نهر النيل ، ونهر الراين ، ونهر الدانوب ، ونهرا دجلة والفرات.

وغالباً ما تنتهى مصبات تلك الأنهار فى البحار العامة ، كما أن النهر الدولى قد يكون نهراً حدياً عندما يقع مجراه على حدود دولتين أو أكثر ، وهو يعد فى هذه الحالة حداً طبيعياً فاصلاً ، كما قد يكون نهراً متتابعاً وهو النهر الذى يمتد ويخترق حدود دولتين أو أكثر. (٩٥)

والآخر : هو الأنهار الداخلية Fleuves intérieur وهى التى يبدأ منبعها ويجرى مصبها داخل إقليم دولة واحدة . ويقرر القانون الوضعى أن لكل دولة على نهرها الداخلى الحق المطلق فى تنظيم واستغلال موارده وثرواته الطبيعية والانتفاع بالقوة المائية بالكيفية التى تراها ، كما أن للدولة سلطة منع أو منح حق الملاحة فيه لغير سفنها ، وفقاً لما تراه محققاً لمصالحها ، غير أن هذا الحق يقابله التزام على الدولة بالمحافظة على البيئة المائية للنهر والامتناع عن إتيان الأنشطة التى من شأنها الإضرار بتلك البيئة ومواردها ، لا سيما عندما تمتد الآثار الضارة على البيئة التى تمارسها الدولة فى نهرها الداخلى إلى الدول المجاورة ، وذلك فى الحالات التى يكون فيها النهر قريباً من الحدود الدولية ، مثل تصريف المخلفات الصلبة بالنهر ، مما يُساعد على انتشار التلوث والأمراض الناتجة عن انتشار الحشرات الناقلة لها. (٩٦)

وسواء كان النهر الدولى حدّياً أو متتابعاً فإنه يحتاج إلى تضافر جهود الدول التى يمر بها أو يحدها للحفاظ على البيئة ، بل إن وجود مشكلة تلوث البيئة

---

(٩٥) انظر : أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢١٨ وما بعدها.

(٩٦) والواقع أن هذا الأمر يثير مشكلة حقيقية لدولة الكويت ذلك أن مصب شط العرب فى الخليج العربى بالقرب من الحدود البحرية الكويتية ، وبالتالى يلحق الأذى بالبيئة البحرية الكويتية عن طريق ما يحمله من ملوثات ، نتيجة استخدام المبيدات الحشرية والأسمدة ، والتخلص من النفايات الصلبة فى مصب شط البحر ، مما يساعد على انتشار التلوث والإضرار بالثروة السمكية والشعب المرجانية فى المياه الكويتية ، ويؤدى إلى انتشار الأمراض والحشرات الناقلة لها.

النهرية فى هذه الحالة يكون أكثر توقعاً من حالة الأنهار الداخلية التى تنحصر فى حدود دولة واحدة ، ولعل ذلك يعود إلى أن سلطة حماية البيئة عندما يكون مردها لدولة واحدة تكون أكثر جدية وصرامة من حالة توزيعها على أكثر من دولة.

لذلك فإن القانون الدولى من أجل حماية بيئة الأنهار الدولية يفرض على عاتق كل دولة يمر بها النهر أو يحد حدودها التزاماً بالمحافظة على البيئة عن طريق الامتناع عن إتيان الأعمال التى من شأنها الإضرار ببيئة الأنهار كصرف النفايات والمواد الكيماوية والفضلات الأخرى. (٩٧)

وفى دولة الكويت تتمثل مصادر المياه العذبة فى مياه الأمطار والمياه الجوفية ، وقد سعت الجهات الحكومية جاهدة نحو إنشاء محطات لتحلية مياه البحر ليتم الاستعانة بها كمورد من موارد المياه العذبة ، وقد عنيت الدولة بحماية هذه الموارد والحفاظ عليها وحمايتها من مخاطر التلوث ، وذلك عن طريق إصدار العديد من التشريعات المتعلقة بذلك ومنها المرسوم الصادر بتاريخ ٧ / ١ / ١٩٧٩ بشأن وزارة الكهرباء والماء ، فقد نصت المادة الثانية منه على أن من ضمن اختصاصات الوزارة إنشاء وإدارة وتشغيل منشآت توفير المياه وأعمال التنقيب والحفر وإنتاج المياه الجوفية . ومن هذه التشريعات أيضاً المرسوم بقانون رقم (٢٨) لسنة ١٩٨١ بشأن معهد الكويت للأبحاث العلمية ، فمن ضمن اختصاصات المعهد الواردة بالمادة الثانية من هذا المرسوم دراسة موارد الثروة الطبيعية

---

(٩٧) جدير بالذكر أنه تم إبرام اتفاقيتين بين الدول الأوربية تتعلقان بحماية نهر الراين من التلوث الكيميائى والتلوث بالكلورايدات ، وهى اتفاقية بون لعام ١٩٧٦ ، واتفاقية هلسنكى لعام ١٩٩٢ وتهدف الأولى إلى وضع تنظيم محكم لعمليات تصريف أى مواد فى نهر الراين ، والأخرى إلى العمل على حماية النهر من التلوث بالكلوريدات بغرض تحسين معايير المياه وذلك عن طريق خفض مقدار الكلوريدات التى يجرى تصريفها فى نهر الراين بمتوسط سنوى يبلغ (٦٠) كيلو جرام على الأقل ، وتجنب ارتفاع مقدار أيونات الكلوريد التى يجرى تصريفها فى منطقة تجمعات مياه النهر . راجع فى ذلك تفصيلاً : أ.د. مصطفى سلامة حسين و د. مدوس فلاح الرشيدى ، القانون الدولى للبيئة (دراسة للقواعد العامة – وأهم الاتفاقيات الدولية والإقليمية – والمنظمات الدولية والحكومية وغير الحكومية التى تعنى بحماية البيئة) مطبوعات مجلس النشر العلمى ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٧ ، ص ٤٠٣.

والكشف عنها وبيان سبل استغلالها ومصادر المياه والطاقة ، وتنمية الثروة المائية بالتعاون والتنسيق مع الجهات المختصة.

أضف إلى ما تقدم ؛ فقد صدر قرار الهيئة العامة للبيئـــة رقـــم (٢١٠) لسنة ٢٠٠١ متضمناً فى الفصل الخامس منه حماية البيئة المائية وتحديد المعـــايير لمياه الشرب غير المعبأة . وعلى الرغم مما تقدم فإن البيئة المائية فـــى الكويـــت تعانى من قصور فى القوانين المتعلقة بالتحكم فى عملية حفر واستخدام آبار المياه وتحديد المواصفات الفنية لذلك للتقليل من تلوثها أو تدهور جودتها ، كمـــا يوجـــد قصور فى التشريعات التى تتعلق باستهلاك المياه المنتجة والتى يمكنها المـــساهمة فى الحد من عمليات الهدر ، وترشيد استغلالها فى الشرب ورى المزروعات ، مما حدا ببعض الهيئات لوضع مقاييس لجودة المياه، وبرامج لإدارتها.

من جانب آخر فإن إدارة واستغلال مياه التحلية يحتاج إلى اهتمام أكثر من قبل وزارة الكهرباء والماء ، لذلك تبدو الحاجة مُلحة إلى إصدار تـــشريع متكامـــل للمحافظة على مصادر المياه والحد من استنزاف الميـــاه الجوفيـــة ، مـــع حظـــر تصريف مياه المجارى فى البحر وتحديد سبل استغلالها وإعادة تدويرها بحيـــث لا تعيق عمل محطات تحلية مياه البحر المستخدمة فى الشرب.

وفى جمهورية مصر العربية تتمثل مصادر المياه العذبة بصفة رئيسية فى نهر النيل [٩٨] ، ويوجد إلى جواره مصارد ثانوية أخرى كالمياه الجوفية وبخاصـــة فى منطقة الواحات والصحراء الغربية ، كذلك يتم الاعتماد بصفة ثانوية على مياه الأمطار ، وتعانى بيئة نهر النيل من الكثير من مخاطر التلوث الناتجة عن مخلفات السفن والفنادق العائمة ، والمخلفات السائلة للمصانع ، ومياه الصرف الـــصحى ، وفضلات النوادى والمطاعم النيلية ، ومخلفات العوامات. [٩٩]

---

[٩٨] راجع فى ذلك : سعد مسعد شحاته ، حماية نهر النيل من التلوث بين القانون والواقع ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمى الأول للقانونين المصريين ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، فبراير ١٩٩٢ ، ص ٧٥ وما بعدها.

[٩٩] د. طلعت إبراهيم الأعرج ، التلوث المائى ، الجزء الأول ، الهيئة العامة للكتاب ، مـــصر ١٩٩٤ ، ص ٢٩ وما بعدها.

وتوجد العديد من التشريعات التى تنظم حماية نهر النيل ومصادر المياه العذبة فى جمهورية مصر العربية ، من أهمها القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٤ فى شأن الرى والصرف والمعدل بالقانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٩٤ ، والقانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٧٨ بشأن تنظيم الموارد العامة للمياه اللازمة للشرب والاستعمال الآدمى ، والقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٢ بشأن حماية نهر النيل والمجارى المائية ، والذى يشمل بجوار حماية بيئة نهر النيل حماية خزانات المياه الجوفية وكافة مسطحات المياه العذبة ، وتعنى بتطبيق أحكامه عدة جهات منها وزارة الرى ووزارة الصحة المصرية ، إلا أن الاهتمام بحماية بيئة نهر النيل والمياه العذبة فى مصر تواجه صعوبة كبيرة بسبب تعثر تطبيق القوانين المتعلقة بها وعدم جدية الجهات الإدارية فى مواجهة المخاطر البيئية التى تعترضها. [١٠٠]

الفرع الثانى

البيئة الهوائية

لم يُعرّف قانون الهيئة العامة للبيئة فى الكويت رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ البيئة الهوائية ، أما قانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ فقد عرّفه فى المادة الأولى منه بأنها " الخليط من الغازات المكونة له بخصائصه الطبيعية ونسبه المعروفة ، وفى أحكام هذا القانون هو الهواء الخارجى وهواء أماكن العمل وهواء الأماكن العامة المغلقة وشبه المغلقة ".

وعلى ذلك سوف نتناول مكونات الهواء والتى تتمثل فيما يأتى :

---

[١٠٠] راجع فى تفصيل أكثر : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ٢٥٩ وما بعدها – د. رضا عبد الحليم عبد المجيد عبد البارى ، النظام القانونى للمياه الجوفية ، المرجع السابق ، ص ٢٨ وما بعدها.

أولاً : الغلاف الجوى :

ويُقصد به كل ما يحيط بسطح الأرض من هواء ، ويعد الغلاف الجـوى من أهم عوامل الحفاظ على الحياة على سطح الأرض فهو الذى يساعد على تواجد الرياح والغيوم والأمطار ويضمن بقاء حالة الأرض الطبيعية ، ففى أثنـاء النهـار يعمل على امتصاص الإشعاعات الضارة وبخاصة الأشعة فوق البنفسجية ، ويعمل ليلاً على احتباس حرارة النهار ويمنعها من التسرب إلى الفضاء الخارجى.[١٠١]

والواقع أن حياة الإنسان وغيره من الكائنات الحية تتركز فى طبقة رقيقة من الكرة الأرضية تسمى بالمحيط الجوى ، وهى خليط من الغلاف الجوى وجزء من القشرة الأرضية وكامل الغلاف المائى ، ويبلغ ارتفاع هذا المحـيط الحيـوى حوالى (ستة وعشرين) كيلو متراً فوق سطح الأرض . ويتكون الغلاف الجـوى من عدة طبقات منها :

١- طبقة التروبوسفير Troposphere وهى الطبقة السفلى التى تلامس السطح الخارجى للأرض ، وتحتوى على ما يزيد على ثلاثة أربـاع كتلـة الهـواء الجوى المحيط بالأرض . ومن أهم الغازات التى توجد فيها هى النيتـروجين ، الأكسجين ، الأرجون ، ثانى أكسيد الكربون ، النيون ، الهيليوم ، الأوزون . وتبدو أهمية هذه الطبقة فى أن نشـاط الإنسـان وما يحكمـه من ظواهـر جوية وحياة الكائنات الحية الأخرى تتأثر بهذه الطبقة.

٢- طبقة الإستراتوسفير Stratosphere وهى تحتوى على مـا تبقـى مـن الهواء الجوى إذ أنها تلى طبقة التروبوسفير ، وتشتمل على غاز الأوزون الذى يقى الأرض والغلاف الجوى من الأشعة فوق البنفسجية ، وبالتـالى يحد من ارتفاع درجة الحرارة وتهديد الحياة على سطح الأرض ، وممـا يدعو للقلق أن هذه الطبقة من طبقات الغلاف الجوى تتعرض للتلوث بفعل حركة الطائرات وانبعاث غاز ثانى أكسيد الكربون مما أدى إلـى خلـل

---

[١٠١] راجع فى ذلك : د. محمد يسرى دعبس ، تلوث الهواء : وكيف نواجهـه ؟ ، دار النـدوة للطباعة ، القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ٦ وما بعدها.

وهشاشة فى الطبقة وضعف تركيز غاز الأوزون.[١٠٢]

ثانياً : هواء بيئة العمل :

ويقصد به الهواء الموجود داخل أماكن العمل ؛ سواء كانت مصانع أو ورشاً أو مناجم أو حقول تنقيب واستخراج للبترول أو غيره من المعادن ، ويشمل درجتى الحرارة والرطوبة الموجودة فى ذات بيئة العمل ، وهو المتطلب لحياة صحية وتنفس طبيعى للعاملين بهذه المنشآت الصناعية.

ثالثاً : البيئة الهوائية فى الأماكن المغلقة وشبه المغلقة :

ويُقصد بالأماكن المغلقة تلك الأماكن التى تُحاط بجدران أو أسقف تحجزها عن الغلاف الجوى الخارجى ، وتحدد كمية الهواء الموجودة داخلها سواء كانت هذه الأماكن عبارة عن مساكن أو منشآت صناعية أو مناجم أو دور لهو أو محلات عامة ، أما الأماكن شبه المغلقة ، فهى التى وإن كانت غير مغلقة تماماً كأن تكون مسقوفة فى جزء منها وغير مسقوفة فى الآخر إلا أن هناك تحديداً لكمية الهواء الموجود بها.

والواقع أن الغرض من حماية بيئة الأماكن المغلقة وشبه المغلقة هو ضرورة توافر كميات الهواء النقى اللازمة لحياة صحية للعاملين بهذه الأماكن أو مرتاديها.

وفى دولة الكويت لم يصدر تشريع مباشر للمحافظة على جودة الهواء والحد من مستوى الانبعاثات الملوثة التى تؤثر على البيئة سلباً ، ومع ذلك فقد تضمنت بعض التشريعات نصوصاً تهدف إلى منع التلوث أو التخفيف من حدته بما يكفل حماية البيئة الهوائية والمحافظة عليها . من ذلك القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٤ بشأن العمل فى القطاع الأهلى وتعديلاته ، والذى تضمن بعض

---

[١٠٢] راجع فى ذلك : أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ وما بعدها – د. يوسف عبد المجيد فايد ، الغلاف الجوى ، دار المعارف ، مصر ، ١٩٧٧ ، ص ٤ – جون جريبن ، ثقب الأوزون ، ترجمة د. محمد محمود عمار ، أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا ، مصر ، ١٩٩١ ، ص ١٢ وما بعدها.

الأحكام الخاصة بالالتزامات والاشتراطات البيئية والصحية اللازمة لتأمين سلامة العمال ، فأوجب فى المادة (٤٢) منه على صاحب العمل اتخاذ الاحتياطات اللازمة لضمان التهوية والإضاءة الكافية فى مكان العمل ، ومنها كذلك القرار الوزارى رقم (١١٤) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاحتياطات والاشتراطات اللازم توافرها فى مناطق وأماكن العمل لحماية المشتغلين والمترددين عليها من مخاطر العمل.

علاوة على ذلك نجد أن القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية قد وضع العديد من الاشتراطات التى تهدف إلى منع تلوث الهواء والمحافظة على جودته فى مناطق العمليات البترولية ، كما أن المرسوم بقانون رقم (٦٧) لسنة ٧٦ المعدل بالقانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠١ قد عاقب على قيادة مركبة ينبعث منها دخان كثيف أو رائحة كريهة وذلك بهدف الحد من الانبعاثات الضارة التى تصدر عن المركبات وتؤثر بالسلب فى جودة الهواء ، أيضاً صدر القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٥ بشأن مكافحة التدخين وحَظَر فى المادة الرابعة منه التدخين فى الأماكن العامة المغلقة وشبه المغلقة التى يصدر بتحديدها قرار من وزير الصحة العامة.

وأخيراً نجد أن اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ قد خصصت الفصل السابع منها لحماية الهواء الخارجى من التلوث ، حيث ألزمت فى المواد من (٧٦) وحتى (٧٩) المنشآت والأفراد عند مباشرة الأنشطة المختلفة بعدم تجاوز جملة ملوثات الهواء المنبعثة من مصادرها المختلفة للحدود التى تؤثر فى معايير جودة الهواء الخارجى فى المناطق السكنية أو الصناعية ، وكذلك عدم تجاوز الحدود المسموح بها لمستويات الضوضاء التى حددها الجدول المرفق باللائحة ، مع عدم جواز استخدام مركبات ينتج عنها عادم تجاوز مكوناته الحدود القصوى.[١٠٣]

---

[١٠٣] يُضاف إلى التشريعات والقرارات السابقة - والتى حرصت دولة الكويت على إصدارها للحد من مخاطر التلوث - أن الدولة حرصت أيضاً على الانضمام إلى العديد من الاتفاقيات والبروتوكولات فيما يتعلق بحماية الهواء بهدف منع أو تخفيف الملوثات المحدقة به ، ومن أهمها ما يلى :

وفى جمهورية مصر العربية خصص قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ الباب الثانى منه لحماية البيئة الهوائية من التلوث ، وذلك فى المواد من (٣٤) وحتى (٤٧) ، حيث اشترط أن يكون الموقع الذى يُقام عليه مشروع ما مناسباً

- معاهدة حظر تجارب الأسلحة النووية فى الجو وفى الفضاء الخارجى وتحت الماء لعام ١٩٦٣ . حيث تمت الموافقة على المعاهدة بتاريخ ١٩٦٥/٣/٣٠ بموجب القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٥ ، وأصبحت نافذة بالنسبة للكويت بتاريخ ١٩٦٥/٥/٢٠.
- الاتفاقية الدولية المتعلقة بالحماية من أخطار التسمم الناجم عن البنزين العطرى لعام ١٩٧١ والتى أصبحت بالنسبة لدولة الكويت نافذة اعتباراً من ٢٩ / ٣ / ١٩٧٥.
- اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون لعام ١٩٨٥ ، وتمت الموافقة عليها بتاريخ ١٩٩٢/١٠/٧ بموجب المرسوم بالقانون رقم ١٣٥ لسنة ١٩٩٢ ، وأصبحت نافذة بالنسبة لدولة الكويت بتاريخ ٢١ / ٢ / ١٩٩٣.
- بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفذة لطبقة الأوزون لعام ١٩٨٧ . تمت الموافقة عليه بتاريخ ٧ / ١٠ / ١٩٩٢ بموجب المرسوم بالقانون رقم ١٣٥ لسنة ١٩٩٢ ، وأصبح نافذاً بالنسبة لدولة الكويت بتاريخ ٢١ / ٢ / ١٩٩٣.
- اتفاقية " بازل " بشأن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود لعام ١٩٨٩ . وقعتها دولة الكويت بتاريخ ١٩٨٩/٣/٢٢ ، وتمت الموافقة عليها بتاريخ ١٩٩٣/٨/٢٣ بموجب المرسوم بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٣ ، وأصبحت نافذة بالنسبة للكويت بتاريخ ٩ / ١ / ١٩٩٤.
- تعديل لندن لبروتوكول مونتريال لعام ١٩٩٠ . تمت الموافقة عليه بتاريخ ١٩٩٤/٥/١٦ بموجب القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٤ ، وأصبح نافذاً بالنسبة لدولة الكويت بتاريخ ١٩٩٤/١٠/٢٠.
- تعديل كوبنهاجن لعام ١٩٩٢ لبروتوكول مونتريال. تمت الموافقة عليه بتاريخ ١٩٩٤/٥/١٦ بموجب القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٤ ، وأصبح نافذاً بالنسبة لدولة الكويت بتاريخ ١٩٩٤/١٠/٢٠.
- اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لعام ١٩٩٢ ، تمت الموافقة بالانضمام إليها بتاريخ ٢٧ / ١٢ / ١٩٩٤ بموجب المرسوم رقم ٢٥٥ لسنة ١٩٩٤ ، وأصبحت نافذة بالنسبة لدولة الكويت بتاريخ ٢٨ / ٣ / ١٩٩٥.

راجع فيما تقدم تفصيلاً الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية والإقليمية التى أبرمتها دولة الكويت فى مجال حماية البيئة ، الجزء الثانى ، البيئة البرية والجوية ، ٢٠٠٣ ، مطبوعات إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الوزراء الكويتى.

لنشاطه بما يضمن عدم تجاوز الحدود المسموح بها لملوثات الهواء . أيضاً ألـزم المنشـآت الخاضعة لأحكامه بألا تجاوز فى ممارستها لأنشطتها الحدود القـصوى لملوثات الهواء . وحَظّر على الأفراد والمنشآت اسـتخدام آلات أو محركـات أو مركبات ينتج عنها عادم يجاوز الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية للقانون . كما حظر إلقاء أو معالجة أو حرق القمامـة والمخلفـات الـصلبة إلا فـى الأمـاكن المخصصة لذلك ، على أن تكون هذه الأمـاكن بعيـداً عـن المنـاطق الـسكنية والصناعية والزراعية والمجارى المائية ، كذلك حظر القـانون رش أو اسـتخدام مبيدات الآفات أو أى مركبات كيماوية أخرى لأغراض الزراعة أو الصحة العامة أو غير ذلك من الأغراض إلا بعد مراعاة الشروط والضوابط والـضمانات التـى تحددها اللائحة التنفيذية للقانون ، بما يكفل عدم تعرض الإنـسان أو الحيـوان أو النبات أو مجارى المياه أو سائر مكونات البيئة بصورة مباشرة أو غير مباشرة فى الحال أو المستقبل للآثار الضارة لهذه المبيدات أو المركبات الكيميائية.

وألزم القانون كذلك جميع الجهات والأفراد عند القيام بأعمال التنقيب ، أو الحفر ، أو البناء ، أو الهدم ، أو نقل ما ينتج عن هذه الأعمال مـن مخلفـات أو أتربة باتخاذ الاحتياطات اللازمة للتخزين أو النقل الآمن لهـا لمنـع تطايرهـا . وألزمهم كذلك عند حرق أى نوع من أنواع الوقود أو غيرها سواء فـى أغـراض الصناعة أو توليد الطاقة أو الإنشاءات أو أى غرض تجارى آخر أن يكون الدخان والغازات والأبخرة الضارة الناتجة بما لا يجاوز الحدود المسموح بها وأن تعمـل على تقليلها قدر الممكن.

وألزم القانون أيضاً – بغرض حماية البيئة الهوائيـة – جميـع الجهـات والأفراد عند مباشرة الأنشطة الإنتاجية أو الخدمية أو غيرها وخاصة عند تـشغيل الآلات والمعدات واستخدام آلات التنبيه ومكبرات الصوت بعدم تجـاوز الحـدود المسموح بها لشدة الصوت.

ومن أجل حماية هواء بيئة العمل ألزم القانون كل صاحب منشأة باتخـاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة لعدم تسرب أو انبعاث ملوثات الهواء داخل أمـاكن

العمل ، مع ضرورة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على درجتي الحرارة والرطوبة داخل مكان العمل بما لا يجاوز الحد الأقصى والأدنى المسموح به . وإمعاناً من القانون في المحافظة على هواء الأماكن العامة المغلقة وشبه المغلقة فقد اشترط أن تكون مستوفية لوسائل التهوية الكافية بما يتناسب مع حجم المكان وقدرته الاستيعابية ، ونوع النشاط الذى يمارس فيه بما يضمن تجدد الهواء ونقاءه ، واحتفاظه بدرجة حرارة مناسبة . وقد حظر المشرع كذلك التدخين في الأماكن العامة المغلقة ، وفي حالة وجود ترخيص بذلك يراعى تخصيص حيز للمدخنين بما لا يؤثر في الهواء بالأماكن الأخرى ، وحظر التدخين في وسائل النقل العام . ولم يجز القانون أن يزيد مستوى النشاط الاشعاعى أو تركيزات المواد المشعة بالهواء عن الحدود المسموح بها والتي تحددها الجهات المختصة.

الفرع الثالث

البيئة البرية

يقتضي الاهتمام بحماية البيئة التعرض لجميع عناصرها محل الحماية ، وقد سبق أن تحدثنا عن البيئة المائية والهوائية كعنصرين مهمين في النظام البيئي ، وأخيراً نتناول عنصراً ثالثاً من عناصر البيئة لا يقل عنهما أهمية وهو البيئة البرية أو الأرضية ، والتي تبدو لنا أهميتها واضحة في تحقيق التوازن البيئي ، واستمرار الحياة على سطح الأرض. [١٠٤]

والواقع أن البيئة البرية لها مكونات عدة تجتمعُ لتشكل في مجموعها

---

[١٠٤] ويرى البعض أن أهمية البيئة البرية تنبع أيضاً من كونها تخضع لكامل السيادة الإقليمية للدولة ، وذلك على عكس البيئة البحرية أو الهوائية . فالأولى لا تخضع كل قطاعاتها للسيادة القانونية ، إذ أنها متأرجحة وعلى الأخص في بعض المناطق كالمنطقة المتاخمة أو المنطقة الاقتصادية الخالصة أو الجرف القارى أو أعالي البحار ، أيضاً نجد الأخرى يخرج جزء منها وهو الفضاء الخارجي من مطلق سيادة الدولة . راجع في شأن ذلك تفصيلاً : د. فوزى أوصديق ، حماية البيئة في التشريع القطرى ، المرجع السابق ، ص ٧٢ وما بعدها.

النظام البيئى البرى ، وتلك المكونات قد تقوم على عناصر حية كالحيوانات والطيور والحشرات والقوارض والكائنات الدقيقة الأخرى، والغطاء النباتى متمثلاً فى المراعى والغابات أو على عناصر غير حية كالتربة والآثار والمبانى ، وعناصر التراث الحضارى الأخرى. (١٠٥)

وعليه سوف نتناول عنصرى البيئة البرية على النحو التالى :

أولاً : المكونات الحية Living Components :

يعتبر من أهم الأمور الداخلة فى المكونات الحية للبيئة البرية الغطاء النباتى والأحياء البرية ، ويقصد بالغطاء النباتى الحدائق والغابات والمراعى ، وتبدو له أهمية كبيرة بصفته مصدراً لغذاء الإنسان وغيره من الكائنات الحية الأخرى هذا من جانب ، وعلى الجانب الآخر فإن له قيمة فى توفير كمية الأكسجين اللازمة لحياة الإنسان والكائنات الحية الأخرى على وجه الأرض ، إذ أنه يمتص غاز ثانى أكسيد الكربون ، ويُخرج غاز الأكسجين أثناء عملية التمثيل الضوئى الغذائى ، كما أن الغابات تُساعد كثيراً على تقليل كمية التلوث عن طريق تقليل كمية الغبار والأجسام العالقة فى الهواء ، وتنقيته من الغازات السامة ، ليس هذا فحسب ؛ ولكننا نجد أن الغطاء النباتى هذا يعد مصدراً للعديد من المواد الطبية والصناعية ، وأخيراً يعمل على حفظ الماء من التلوث وينظم جريانه ويقلل من السيول وانجراف التربة ، ويحمى المحاصيل من تأثير الرياح. (١٠٦)

---

(١٠٥) راجع فى ذلك تفصيلاً : أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١١٢ وما بعدها – د. مصطفى عبد العزيز مصطفى ، عالم النبات ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص ٣٣ وما بعدها – أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص٢١١ – د. خالد خليل الظاهر ، قانون حماية البيئة فى الأردن ، المرجع السابق ، ص ٩٩.

(١٠٦) راجع فى ذلك : توماس ج إيلزويرث ، هذا الهواء – هذا الماء ؟ أزمة الإنسان مع بيئته ، ترجمة د. سيد رمضان هداره ، دار المعرفة ، القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص ٦٤ وما بعدها – الحسين أيت الحاج ، الحماية القانونية للبيئة ، رسالة ماجستير ، جامعة محمد الخامس ، الرباط ، ص ١٩٩ وما بعدها – أ.د. سمير عدلى يوسف ، وآخرين ، الخلل الراهن فى استخدام الموارد الأرضية الزراعية المصرية وتأثيره على البيئة والحاجة إلى تقنين هذا –

كذلك يبدو للغابات دور هام وتأثير ملحوظ في زيادة كمية الأمطار والسيول السطحية ، وتخفيض درجة الحرارة في الهواء . أيضاً نجد أن المراعي تعد مصدراً غذائياً رئيسياً لغذاء الحيوان في العديد من البلدان ، كما أنها تؤثر على التربة حيث تعمل على زيادة مسامية التربة من خلال جذور النباتات مما يحمي الطبقة السطحية منها من الانجراف بالسيول والأمطار ، علاوة على زيادة نسبة المادة العضوية اللازمة لزيادة خصوبة التربة بعد تحلل بقايا النباتات. (١٠٧)

وبجانب الغطاء النباتي - كجزء من المكونات الحية للبيئة البرية - توجد الأحياء البرية كالحيوانات ، والطيور والتي تعمل على تحقيق التوازن بين مختلف عناصر النظام البيئي البري . فالحيوانات تساعد على خصوبة التربة ؛ إما عن طريق ما يتخلف عنها من فضلات عضوية ، أو بخلخلتها للطبقة السطحية للتربة مما يزيد من قدرتها على امتصاص الماء وتهويتها ، من ناحية أخرى تعمل الحيوانات المفترسة على التخلص من الحيوانات الضارة مما يحافظ على توازن النظام الأيكولوجي البري، أما الطيور فتعمل على نقل حبوب اللقاح بين النباتات والقضاء على القوارض والحشرات الضارة باتخاذها غذاء لها. (١٠٨)

كذلك نجد أن الزواحف تساعد على تخلخل التربة من خلال حفر الجحور واختلاط الجزء العلوي منها بالنفايات النباتية والحيوانية مما يرفع خصوبتها ويحسن من تهويتها . ومع الاستغلال المفرط للأحياء البحرية تراجعت المصادر المتجددة منها وانقرضت بعض أنواعها بفعل الصيد الجائر وغير المنظم ، وبفعل استخدام المبيدات الزراعية. (١٠٩)

= الاستخدام ، بحث مقدم ضمن وثائق المؤتمر العلمي الأول للقانونين المصريين المنظم من قبل الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والتشريع والإحصاء بمصر ، الحماية القانونية للبيئة في مصر ، فبراير ١٩٩٢ ، ص ٢٤ وما بعدها.

(١٠٧) انظر في تفصيل أكثر : د. محمد عبده العودات و د. عبد الله يحيى باصهي ، التلوث وحماية البيئة ، مكتبة جامعة الملك سعود ، الرياض ، ١٤٠٩ هـ - ١٩٨٥ م ، ص ٢٣٥.

(١٠٨) انظر : د. محمد رشاد الطوبي ، عالم الحيوان ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ٣٧.

(١٠٩) راجع في تفصيل أكثر : أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١١٥.

ثانياً : المكونات غير الحية للبيئة البرية :

يعتبر من أهم المكونات غير الحية للبيئة البرية التربة أو الأرض ، والجبال ، والتراث الأثرى الإنسانى . وتعد التربة من العناصر الأساسية المكونة للبيئة البرية إذ على سطحها تقوم الزراعة والحياة الإنسانية والحيوانية ، والتربة هى الطبقة السطحية من الأرض التى تصلح لنمو النبات ، وتتكون من بقايا النباتات والحيوانات النافقة وفتات الصخور التى ترسبت مع مرور الزمن فى صورة طمى ، وهى تشكل على هذا النحو وسطاً طبيعياً ونظاماً بيئياً متكاملاً ومتوازناً ، وقد أخذ الإنسان يسعى إلى حفظ هذا التوازن بعمليات الرى والصرف والتسميد على أن هذه الجهود لم تُحل دون تعرض التربة لتدهور سريع فى الفترة الأخيرة. (١١٠)

كذلك تُعد الجبال والتكونات الجيولوجية أحد المكونات غير الحية فى النظام البيئى البرى ، وهى عبارة عن تجمع صخرى مرتفع عن سطح الأرض تمتد أصوله إلى باطن الأرض بنحو خمسة أمثال الجزء الظاهر على سطح الأرض ، وتحتوى الجبال على العديد من الثروات والموارد الطبيعية كالحديد والنحاس والكوارتز والماس ، وقد أصبح الكثير من الثروات الموجودة فى الجبال فى العالم مستنفدة بسبب الإفراط فى استخراج المعادن على اختلاف أنواعها. (١١١)

ويعتبر من ضمن العناصر غير الحية للبيئة البرية الآثار والتراث الحضارى الإنسانى ، وهو يُمثل العنصر الاصطناعى للبيئة ، ويعتبر من الآثار والتراث الحضارى كل منقول أو عقار أو أرض أو مبانٍ أنتجته الحضارات القديمة أو أحدثته الفنون والعلوم والآداب والأديان السابقة. (١١٢)

---

(١١٠) لمزيد من التفصيل راجع : د. محمد صفى الدين أبو العز ، قشرة الأرض ، دراسة جيومورفولوجية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ٢١ – د. جودة حسين ، معالم سطح الأرض ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٨٠ ، ص ٦٥ – د. فرخندة حسن ، كوكب الأرض ، دار المعارف ، القاهرة ، ص ٢٣.

(١١١) راجع : د. رشيد الحمد و محمد سعيد صباريني ، البيئة ومشكلاتها ، المرجع السابق ، ص٢٢ وما بعدها.

(١١٢) انظر : أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١١٨.

وفى دولة الكويت لا توجد حماية تشريعية مباشرة للتربة من التلوث من أجل الحد والتقليل من الأنشطة والأعمال التى تؤذيها ، ومع ذلك يمكن استخلاص هذه الحماية التشريعية من بعض القوانين بصورة غير مباشرة كالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ بشأن بلدية الكويت ، والذى صدرت استناداً إليه عدة لوائح ترمى إلى حفظ النظافة العامة وتنظيم شغل الميادين والطرق والأرصفة العامة ، ووضعت بعض القواعد المتعلقة بكيفية نقل مخلفات البناء والأنقاض.

ومن هذه التشريعات أيضاً المرسوم بقانون رقم (١٨) لسنة ١٩٧٨ فى شأن أنظمة السلامة وحماية المرافق العامة ، وأخيراً نجد أن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة المعدل بعض أحكامه بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ ، قد أوردت فى الفصل الرابع منها أحكاماً خاصة تتعلق بإدارة النفايات المنزلية والخطرة ، وتضمنت فى الفصل السادس منها العناية بحماية التربة من التلوث ، فضلاً عن السياسات العامة لحماية البيئة فى دولة الكويت ، والتى وضعت أهدافاً محددة للمحافظة على البيئة الطبيعية ، والحيلولة دون تدهورها ، وتحقيق التوازن بين مكونات البيئة الطبيعية ومتطلبات التنمية.[١١٣]

---

[١١٣] يُضاف إلى ما تقدم فقد انضمت دولة الكويت إلى النظام الأساسى للاتحاد الدولى للمحافظة على الطبيعة والموارد الطبيعية حيث تمت الموافقة على هذا النظام الأساسى بموجب القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٨٦ وأصبحت عضوية الكويت سارية فى هذا الاتحاد منذ عام ١٩٩٤ . أيضاً انضمت الكويت لـ :

- اتفاقية " بازل " بشأن التحكم فى نقل النفايات الخطرة ، والتخلص منها عبر الحدود ، حيث وقعت عليها بتاريخ ١٩٨٩/٣/٢٢ ، وتمت الموافقة عليها بتاريخ ١٩٩٣/٨/٢٣ بموجب القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٣ ، وأصبحت نافذة بتاريخ ١٩٩٤/١/٩ – مع الوضع فى الاعتبار أنها لم تصادق على بروتوكول " بازل " بشأن مسئولية التعويض عن الضرر الناجم عن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود بالرغم من أن الدول المصدقة عليه ، هم أطراف فى اتفاقية " بازل "
- واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر فى البلدان التى تعانى من الجفاف أو من التصحر وبخاصة في إفريقيا وقد صدر بالموافقة عليها المرسوم رقم (١٣٤) لسنة ١٩٩٧ بتاريخ ٢٢ يونيو ١٩٩٧.

والواقع أن عنصر التربة فى الكويت عرضه لمخاطر التعرية ، وبصفة خاصة فى فترة الصيف حينما تشتد الرياح الساخنة وتحمل معها الرمال إلى مناطق بعيدة مما يؤدى إلى تراكمها على الطرقات والمبانى والمنشآت الهامة ، ومن ثم فإن الحاجة تبدو ملحة إلى وجود قوانين وتشريعات تحد من الأنشطة التى تتسبب فى تحريك الرمال ، ومعاقبة كل من يقوم بعمل من أعمال جرف التربة أو حرثها أو نقلها من مكانها دون الحصول على موافقة الجهات المختصة بذلك ، كما أن الأمر يحتاج إلى اتخاذ الاحتياطات الكفيلة بحماية الغطاء النباتى الطبيعى لضمان حيوية التربة واستقرارها وتجدد موادها الطبيعية.

وفى جمهورية مصر العربية تم وضع العديد من التشريعات بغرض حماية المكونات الحية وغير الحية للبيئة البرية ، من ذلك قانون الزراعة المصرى رقم (٥٣) لسنة ١٩٦٦ ، والذى تضمن نصوصاً تتعلق بالحماية من التلوث بالمبيدات والمخصبات الكيماوية ، فلم يجز فى المادة (٨١) منه تصنيع مبيدات الآفات الزراعية أو تجهيزها بغير ترخيص من وزارة الزراعة ، كما لم يجز تسجيل أى مبيد إلا بعد إجراء التجارب عليه من خلال مراكز البحوث المختصة لتقدير مدى مطابقته للمواصفات الكيميائية والطبيعية ، وعدم إضراره بالتربة والبيئة الزراعية . كذلك أوجب قانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ على القائمين على إنتاج أو تداول المواد والمبيدات الخطرة سواء كانت فى حالتها الغازية أو السائلة أو الصلبة أن يتخذوا جميع الاحتياطات التى من شأنها ضمان عدم حدوث أى إضرار بالبيئة.

- واتفاقية التنوع البيولوجى الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية ريودى جانيرو ٣ – ١٤ يونيو ١٩٩٢ والتى صدر بالموافقة عليها القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ فى ٣ فبراير ٢٠٠٢ .
- واتفاقية " CITES " المتعلقة بالاتجار الدولى فى أنواع الحيوانات والنباتات المهددة بالانقراض ، والتى تم الموافقة على انضمام دولة الكويت إليها بالقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠٠٢.

راجع فيما تقدم تفصيلاً الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية والإقليمية التى أبرمتها دولة الكويت فى مجال حماية البيئة ، الجزء الثانى ، البيئة البرية والجوية ، ٢٠٠٣ ، مطبوعات إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الوزراء الكويتى ، ص ٣٩٥ وما بعدها.

وفى مجال المحافظة على الموارد النباتية والحيوانية نجد أنه إعمالاً للمادة (٦٥) من قانون الزراعة - سالف الذكر - أصدر وزير الزراعة المصرى قراراً متضمناً عدة أحكام منها وضع التزام على عاتق ملاك وحائزى الأراضى المجاورة للأشجار الخشبية المغروسة على جانبى جسور الترع والمصارف العامة وخارج منافعها بالمحافظة عليها وتعهدها بالرعاية مع عدم جواز قطع هذه الأشجار أو اقتلاعها إلا بعد موافقة وزارة الزراعة.

وجاء قانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ لينص فى المادة (٢٧) منه على أن تُخصص فى كل حى وفى كل قرية مساحة من أراضى الدولة لإقامة مشاتل لإنتاج الأشجار ، على أن تُتاح منتجات هذه المشاتل للأفراد بسعر التكلفة ، وتبدو أهمية ذلك فى أن هذه الأشجار يكون لها دور كبير فى حماية البيئة من التلوث والمحافظة على التربة ومنع التصحر.

وفى مجال حماية الحيوانات والطيور ، نصت المادة (١١٧) من قانون الزراعة المصرى على حظر صيد الطيور النافعة للزراعة والحيوانات البرية أو نقلها أو إمساكها بأى طريقة أو حيازتها أو التجول بها أو بيعا أو عرضها للبيع حية أو ميتة . كذلك صدر القانون رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣ بشأن المحميات الطبيعية كما تضمن قانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ باباً خاصاً بتنظيم المحميات الطبيعية . وذلك بغرض حماية الحيوانات والطيور النادرة والمهددة بالانقراض.

وفى مجال حماية البيئة الأثرية قرر قانون حماية الآثار المصرى رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ أنه يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص بالثقافة اعتبار أى عقار أو منقول ذى قيمة تاريخية ، أو علمية ، أو دينية ، أو فنية ، أو أدبية أثراً متى كان للدولة مصلحة قومية فى حفظه وصيانته . وإذا كان ذلك الأثر مملوكاً ملكية خاصة فيعتبر مالكه مسئولاً عن المحافظة عليه وعدم إحداث أى تغيير به وذلك من تاريخ إبلاغه بهذا القرار.

المبحث الثانى

المشكلات والمخاطر التى تهدد البيئة

ليس الغرض من تناول المشكلات والمخاطر التى تهدد البيئة فى هذا المبحث تناولها بصورة تفصيلية، وإنما تناولها فقط بصورة موجزة فى حدود بيان مضمونها. وذلك باعتبار أن هذه المشكلات والمخاطر هى أفعال من شانها الإضرار بالبيئة، وعليه يجب أن ترمى كل حماية للبيئة سواء فى نطاق القانون الدولى أو الداخلى إلى منعها منذ البداية، أو على الأقل معالجة الآثار المترتبة على وقوعها للحد من هذه الآثار من ناحية، ومنع حدوث هذه المخاطر مستقبلاً من ناحية أخرى . ويعرّف البعض هذه المخاطر بأنها الأضرار والضغوط البيئية Environmental stress التى يتعرض لها الإنسان وتؤثر فى حياته ومستقبله. (١١٤)

ونعتقد أن هذا التعريف فيه شيئ من القصور من ناحية حصره للمشكلات والمخاطر البيئية على تلك التى يتعرض لها الإنسان وحده دون باقى الكائنات الحية الموجودة فى الوسط البيئى ، فيعتبر من المخاطر البيئية خطر انقراض نوع من الحيوانات أو الطيور أو النباتات أو الأشجار لا سيما وأن انقراض هذه الأشياء يترك تأثيره السيئ على الإنسان نفسه وعلى حياته وبيئته ، بل إنه يعتبر من المخاطر البيئية التأثير فى النواحى الأثرية والجمالية للمبانى ، أو فى الصفات الجغرافية والتكوينات الجيولوجية للأرض.

والواقع أن المشاكل والمخاطر البيئية كثيرة ، ويمكن إجمال المخاطر والمشكلات الرئيسية منها فيما يلى :- التلوث بأنواعه ، وتغير المناخ ، واستنزاف الموارد الطبيعية ، وتراجع الغطاء النباتى ، والتعرية ، والتصحر. وسوف نتناول نبذة مختصرة عن كل نوع من هذه المشكلات والمخاطر وذلك فى أربعة مطالب. حيث نتناول فى المطلب الأول : مشكلة التلوث ، ونتناول فى المطلب الثانى :

---

(١١٤) د. محمد عبد القادر الفقى: البيئة مشاكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث، القاهرة، مكتبة ابن سينا، ١٩٩٩ ص ٣٠ وما بعدها.

مشكلة إستنزاف الموارد ، ونتناول فى المطلب الثالث : مخاطر التصحر وانجراف وتجريف التربة ، ونتناول فى المطلب الرابع : مخاطر اختلال التوازن البيئى.

المطلب الأول

مشكلة التلوث

يُعتبر التلوث البيئى من أخطر وأهم المشكلات التى تواجه البيئة على الاطلاق، وهو يحتل مكان الصدارة فى الدراسات المتعلقة بحماية البيئة، حتى إنه طغى على مشكلات البيئية وقضاياها الأخرى . ولعل مرجع ذلك فى أنه يُشكل نسبة كبيرة بين المخاطر والمشاكل التى تواجه الوسط البيئى ، هذا من ناحية ، كما أنه غالباً ما يكون ناتجاً عن فعل الإنسان على خلاف غالبية المخاطر البيئية الأخرى التى يرجع بعضها إلى أسباب طبيعية لا يد للإنسان فيها ، أضف إلى ذلك فإن خطر التلوث يمس بصورة مباشرة وكبيرة الصحة البيئية للإنسان على كوكب الأرض.

أولاً : تعريف التلوث :

ويمكن القول بأن التلوث لغة يعنى التلطيخ ، يُقال لوث الطين بالتبن والحصى بالرمل ولوث ثيابه بالطين أى لطخها ولوث الماء أى كدره[115]. ويلاحظ أن معنى كلمة " تلوث " اسم من فعل " يلوث " وهو فعل يدور حول تغيير الحالة الطبيعية للأشياء بخلطها بما ليس من ماهيتها، أى بعناصر غريبة وأجنبية عنها فيكدرها أى يغير من طبيعتها ويغيرها بما يعوقها عن أداء وظيفتها المعدة لها. [116]

أما فى اللغة الإنجليزية فإنه يقصد بالفعل Pollute " يلوث " جعل الشيئ غير نقى impure أو غير صالح Unfit للاستعمال. و" التلوث" اسم من فعل يلوث ويقال يوجد كثير من التلوث فى المكان، ويقال إن النهر صار ملوثاً بنفايات

---

[115] انظر لسان العرب للإمام محمد بن منظور المرجع السابق، الجزء الثالث ص ٤٠٨ وما بعدها – وانظر القاموس المحيط للفيروز آبادى، الجزء الأول، ١٩٥٢، ص ١٨٠.

[116] انظر أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص٧٦.

المصنع. كما يوجد أكثر من مصطلح فى اللغة الإنجليزية للتعبير عن التلوث مثل Contamination ويعنى وجود تركيزات تفوق المستوى الطبيعى فى المجال البيئى أو Pollution ويقصد به إدخال مواد ملوثة فى الوسط البيئى. (١١٧)

وفى اللغة الفرنسية لا يختلف مفهوم التلوث Pollution عن مفهومه فى اللغة العربية والإنجليزية. ففعل يلوث Polluer يلطخ أو يوسخ Salir ، ووسخ الشيئ جعله غير سليم أو عكره أو رده خطراً، ولوث الماء أو الهواء أى عيبه وجعله معيباً، وفعل يلوث عكس فعل ينقى épurer أو يصفى.(١١٨)

ويُعرف التلوث فى الاصطلاح العلمى بأنه كل تغير كمى أو كيفى فى مكونات البيئة الحية وغير الحية، لا تقدر الأنظمة البيئية على استيعابه دون أن يختل توازنها، ولا تستطيع الدورات الطبيعية للأنظمة البيئية أن تستوعبه وتجريه فى سلاسل تحولاتها. (١١٩)

ويعرفه البعض الأخر بأنه " كل ما من شأنه التأثير فى جميع عناصر البيئة ، وسلامة الوظائف المختلفة لكل الأنواع والكائنات الحية على الأرض ، وكذلك كل ما يؤثر فى تركيب العناصر الطبيعية غير الحية مثل الهواء والتربة والبحيرات والبحار وغيرها. (١٢٠)

---

(١١٧) انظر فى ذلك :

Longman Dictionary of Contemporary, third edition, 2000 , p. 291.

وأ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٧٦ و د. محمد حسن الكندرى: المسئولية الجنائية عن التلوث البيئى، المرجع السابق، ص ٥٧ و د. صلاح الدين هاشم: المسئولية الدولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية ، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٤، ص ٥٢.

(١١٨)

- Le petite Robert, I, 1991, op cit, p. 1477 .

(١١٩) انظر فى ذلك، د. محمد حسن الكندرى: المسئولية الجنائية عن التلوث البيئى ، المرجع السابق ، ص٥٨ و د. رشيد الحمد ود. محمد سعيد صباريني: البيئة ومشكلاتها ، المرجع السابق، ص ١٥٦ وما بعدها.

(١٢٠) انظر فى ذلك، د. أحمد مدحت إسلام ، التلوث مشكلة العصر، سلسلة عالم المعرفة مطابع السياسة الكويت العدد رقم ١٥٢ الطبعة الأولى ، أغسطس ١٩٩٠، ص ١٩.

والواقع أن التعريفات العلمية للتلوث كما ذكر البعض [١٢١] إنما تدور حول درجة تركيز المواد الملوثة ، وكيفية تفاعلها مع الوسط البيئى الذى تـدخل فيـه، وتأثيرها الضار على الكائنات الحية وغير الحية، بالإضافة الى التغيرات الفيزيائية والبيولوجية.

أما عن المفهوم القانونى للتلوث فيلاحظ أن الكثير من فقهاء القانون يرون صعوبة وضع تعريف قانونى علمى دقيق وواضح للتلوث[١٢٢]. وعليه فإن المفهوم القانونى للتلوث يغلب عليه طابع المرونة. ويمكن القول إن هنـاك تعريفـاً عامـاً للتلوث يحظى بالقبول لدى جانب كبير من فقهاء القانون[١٢٣] وهو ذلك التعريـف الذى ورد ضمن وثائق منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لأوربًا ، والذى يُقـرر بأن " التلوث هو إدخال الإنسان مباشرة أو بطريق غير مباشر لمواد أو لطاقة فـى البيئة ، والذى يستتبع نتائج ضارة، على نحو يُعرض الصحة الإنسـانية للخطـر، ويضر بالموارد الحيوية وبالنظم البيئية ، وينال من قيم التمتع بالبيئـة ، أو يعـوق الاستخدامات الأخرى المشروعة للوسط ".[١٢٤]

---

[١٢١] أ.د.داود عبد الرازق الباز: الأساس الدستورى لحماية البيئة من التلوث من دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٥٠.

[١٢٢] انظر فى ذلك ، أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل : نحو قانون موحد لحماية البيئـة ، المرجـع السابق، ص ٢٧٣ –

د. داود عبد الرازق الباز: الأساس الدستورى لحماية البيئة من التلوث فى دولة الكويت ، المرجع السابق، ص ٥١.

[١٢٣] أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٧٨، و أ.د. نبيلـة عبد الحليم كامل: نحو قانون موحد للبيئة، المرجـع السـابق ، ص ٢٧٣، و د. محسـن أفكيرين: القانون الدولى للبيئة، المرجع السابق ، ص ١٥.

[١٢٤]

- OECD, doc. Env./min (74) 8 , Baréme D., 12 Juil- 1974 , p. 4.

ومشار إليه لدى أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حمايـة البيئـة، المرجـع السـابق، ص ٧٨.

على أية حال فإن غالبية الفقه [١٢٥] تكاد تُجمع على أن أى تعريف أو مفهوم قانونى للتلوث حتى يكون دقيقاً يجب أن يأخذ فى اعتباره عدة عناصر هى :-

١- إدخال عوامل ملوثة إلى الوسط البيئى

حتى يتحقق التلوث المعتبر قانوناً فيجب أن يتم إدخال مواد Substances أو طاقة Energies فى الوسط البيئى، سواء كانت هذه المواد فى صورة صلبة أو سائلة أو غازية ، أو كانت تلك الطاقة فى شكل حرارة أو إشعاع ، وأن تؤدى هذه العوامل الملوثة إلى حدوث تغير بالبيئة، وذلك بحدوث اختلال بالتوازن الفطرى أو الطبيعى القائم بين عناصر ومكونات البيئة ، باختفاء بعضها أو قلة حجمها أو نسبتها بالمقارنة بالبعض الآخر أو بحالتها الأولى ، أو بالتأثير على نوعية أو خواص تلك العناصر[١٢٦]. فالتلوث قد يكون بالتغير فى كمية بعض المواد أو الطاقة الموجودة فى الطبيعة ، مثل زيادة كمية غاز ثانى أكسيد الكربون أو نقص غاز الأكسجين فى الجو عن المقدار الطبيعى لكلٍ منهما. وقد يكون التلوث بالتغيير فى كيف الأشياء أو نوعيتها. وقد يكون التلوث نتيجة لتغيير مكان تواجد بعض الموارد الموجودة بالطبيعة، مثل استخراج النفط من باطن الأرض أو قاع البحار والإلقاء به فى المياه العذبة فى الأنهار. وفى بعض الأحيان يكون التلوث نتيجة للتغير فى زمان تواجد بعض المواد أو مصادر الطاقة الموجودة فى البيئة ، مثل بث الطاقة الحرارية فى فصل الصيف حيث ترتفع درجة الحرارة طبيعياً ولا تحتاج الكائنات الحية منها إلى المزيد. [١٢٧]

---

[١٢٥] أ.د ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة من ضوء الشريعة، المرجع السابق، ص ٤٠ وما بعدها، و أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة، المرجع السابق، ص ٨١ ما بعدها، و د. داود الباز: الأساس الدستورى لحماية البيئة من التلوث فى دولة الكويت ، المرجع السابق، ص ٥٥ وما بعدها، و د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق، ص ٤٩ وما بعدها.

[١٢٦] انظر أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٨١ وما بعدها.

[١٢٧] انظر فى ذلك، أ.د. ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة، المرجع السابق، ص ٤٢ وما بعدها.

٢- أن يترتب على هذه العوامل حدوث ضرر للبيئة أو مجرد احتمال حدوثه.

فمجرد إدخال عوامل ملوثة إلى الوسط البيئي ليس كافياً للقـول بوجـود التلوث المعتبر قانوناً، وإنما يجب أن يترتب على إدخال هذه العوامل نتيجة معينـة وهي حدوث ضرر محقق بالبيئة ، أوعلى أقل تقدير أن يكون هناك ضرر محتمـل الوقوع نتيجة لإدخال هذه العوامل الملوثة إلى الوسط البيئي . ذلك أن القانون يهتم فى الأصل بالنتائج المترتبة على الأفعال أو المحتمل ترتبها عليها وليس بالأفعـال المجردة عن نتائجها والمنفصلة عنها. وعليه كما ذكر بعض الفقه [١٢٨] يجـب أن تؤدي العوامل الملوثة التى يتم إدخالها إلى الوسط البيئي إلى تخلف آثـار ضـارة بالبيئة، تلحق بالكائنات الحية وغير الحية. إذ العبرة بنتيجـة إدخـال الملـوث أو التغيير الذي يلزم أن يكون تغييراً ضاراً noxious, detrimental change حتى يستدعي الانتباه.

فقد يتم إدخال عوامل ملوثة إلى الوسط البيئي ولكن ليس بقصد الإضرار. فلا يعد تلويثاً للبيئة إدخال بعض العوامل الملوثة بنسب محدودة لمقاومة الكائنـات الضارة أو الخطيرة كالحشرات التى تتلف المحاصيل وتقلل من الإنتـاج[١٢٩] . ولا يشترط فى الآثار الضارة أن تكون قد وقعت بالفعل، وإنما يكفى أن تكون محتملـة الوقوع فى المستقبل بحسب الظاهر من الأحوال والقرائن. [١٣٠]

---

(١٢٨) أ.د. داود عبدالرازق الباز: الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث فى دولة الكويـت، المرجع السابق ، ص ٥٩ وأ.د أحمد عبدالكريم سلامة: قانون حماية البيئة، المرجع السابق ، ص ٨٢ .

(١٢٩) قريب من هذا ذات المعنى أ.د ماجد راغب الحلو قانون حماية البيئة فى ضوء الـشريعة ، المرجع السابق ، ص ٤٤ .

(١٣٠) انظر فى ذلك د. فرج صالح الهريش جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥١ ود. عبد الله الأشعل: حماية البيئة البحرية للخليج من التلوث المجلة المصرية للقانون الـدولي المجلد رقم ٣٦ ، ١٩٨٠ ، ص ٢١٠ ود. نبيلة عبدالحليم نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٧٦.

٣- أن يكون إدخال هذه العوامل الملوثة بفعل شخص قانونى .

فالقانون لا يخاطب بأحكامه إلا من ثبتت له الشخصية القانونية ، ويستوى أن يكون الذى أدخل العوامل الملوثة للوسط البيئي شخص طبيعي وهو الإنسان أو شخص معنوي كالشركات والهيئات وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة [١٣١]. وعلى الرغم من أن التلوث قد يكون ناتجاً فى بعض الأحوال عن بعض الظواهر الطبيعية كالعواصف والبراكين والزلازل والفيضانات إلا أن التلوث بمفهومه القانوني لا يمكن أن يتضمن هذا النوع من التلوث. فكما ذكر البعض بالرغم مما يحمله هذا النوع من التلوث من تهديد للتوازن البيئي فإنه لا يمكن أن يكون محلاً للتنظيم القانوني، إذ يقتصر هذا التنظيم على التغيير الإرادى للبيئة الناتج عن فعل الإنسان، سواء كان هذا الفعل مؤدياً للتغيير بطريقة مباشرة أو غير مباشرة . مثال ذلك الأنشطة الصناعية والتجارية والتفجيرات النووية والتخلص من النفايات واستخدام السيارات ...الخ. [١٣٢]

وعلى الرغم من اتفاقنا مع هذا الرأي فى أن التلوث بمفهومه القانونى لا يمكن أن يشمل التلوث الناتج عن الظواهر الطبيعية التى لا دخل لفعل الإنسان فيها وذلك فى نطاق المسئولية عن الأفعال المؤدية للتلوث. سواء كانت مسئولية جنائية أو مدنية باعتبار أن الشخص القانوني سواء كان طبيعياً أو معنوياً هو الذى يكون محلاً للمساءلة القانونية ، إلا إننا نختلف مع هذا الرأي فى قوله أن هذا النوع من التلوث الناتج عن الظواهر الطبيعية لا يمكن تصور أن يكون محلاً للتنظيم القانوني، بل على العكس هو من المتصور أن يكون محلاً للتنظيم القانوني من خلال الالتزامات التى تلقيها التشريعات سواء فى نطاق القانون الداخلي فى إطار

---

(١٣١) قريب من ذات المعنى أ.د. داود الباز الأساس الدستوري لحماية البيئة فى دولة الكويت ، المرجع السابق، ص٥٧ .

(١٣٢) أ.د. نبيلة عبدالحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة المرجع السابق ، ص ٢٧٦، وذات المعنى أ.د أحمد عبدالكريم سلامة قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٨٢ ود. داود الباز الأساس الدستوري لحماية البيئة فى دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٥٧ ، ود. فرج صالح الهريش جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥١ وما بعدها .

الحماية الإدارية للبيئة وذلك من خلال قواعد القانون الإداري بصفة خاصة مثل تلك التي تضع الإجراءات الخاصة بمواجهة الكوارث البيئية والناتجة عن أفعال الطبيعة والقوة القاهرة [١٣٣] أو في نطاق القانون الدولي من خلال ما تفرضه الاتفاقات الدولية على الدول الموقعة عليها من التزامات.[١٣٤]

ثانيا : أنواع التلوث :

ينقسم التلوث إلى أنواع عديدة ، وذلك بحسب المعايير التي يتم من خلالها النظر إليه ، فهناك تقسيم بالنظر إلى معيار نوع المادة الملوثة أو طبيعية التلوث الحادث، وهناك تقسيم ثانٍ بالنظر إلى معيار معدل التلوث، وثالث بالنظر إلى النطاق الجغرافي الذي يظهر فيه التلوث، ورابع بالنظر إلى درجة التلوث وشدة تأثيره على النظام البيئي. ويمكن أن يقسم التلوث إلى أنواع بالنظر إلى نوع البيئة التي يحدث فيها التلوث.[١٣٥]

على أنه ينبغي أن يكون ماثلاً في الذهن – كما ذكر بعض الفقه – أن ظاهرة التلوث البيئي هي ظاهرة عامة ومترابطة لا تتجزأ ، وأن القول بوجود أنواع متعددة من التلوث البيئي ليس معناه وجود انفصال بين هذه الأنواع أو اختلاف فيما بينها، بل على العكس من ذلك تماماً حيث نجد التداخل بين الأنواع المختلفة للتلوث البيئي والترابط فيما بينها. على أن مقتضيات البحث العلمي تتطلب المعالجة الجزئية لظاهرة التلوث مما يؤدي إلى اللجوء إلى هذه التقسيمات ، على

---

(١٣٣) وقد تكون من خلال قواعد القانون الجنائي مثل تجريم فعل عدم إزالة الثلوج من أمام المنازل في البلاد التي يكثر فيها تساقط الثلوج .

(١٣٤) فهناك بعض الاتفاقات الدولية تحض الدولة على مواجهة الآثار البيئية للكوارث الطبيعية ، من ذلك اتفاقية الأمم المتحدة حول قانون البحار لعام ١٩٨٢ والتي تنص في المادة ١/١٩٤ على أن تتخذ الدول ، منفردة أو مشتركة حسب الاقتضاء جميع ما يلزم من التدابير المتماشية مع هذه الاتفاقية لمنع تلوث البيئة البحرية وخفضه والسيطرة عليه أيا كان مصدره .

(١٣٥) انظر في ذلك د. فرج صالح الهريش : جرائم تلويث البيئة، المرجع السابق ، ص ٥٢ .
- Encyclopia universal, v. 14, 1985, paris, p. 92 et S.
- G. Mrande et ch . Pierre, la pollution , paris, 1989, p. 3 et S.

أن يكون واقراً فى الذهن أن هذه التقسيمات والجوانب جميعاً تشكل أجــزاء مــن مشكلة رئيسية واحدة هي تلوث بيئة الإنسان [١٣٦]. وبالعودة إلى هــذه التقسيمــات فإنــه يمكــن تقسيــم التلــوث بالنظــر إلى طبيعتــه إلــى تلــوث بيولــوجي La pollution biologique وتلــوث إشعاعـــي La pollution mucleaire وتلــوث كيميائـــي La pollution chimique [١٣٧]. ويعتبــر الأول مــن أقــدم صور التلوث البيئي التى ظهرت فى تاريخ البشرية ، ومن أهــم صــوره وجــود كائنات حية مرئية أو غير مرئية ، نباتية أو حيوانية فى الوسط البيئي، كالبكتريــا والفطريات وغيرها من الكائنات التى تتواجد فى الماء أو الهواء أو التربــة. [١٣٨] أما الثاني فإنه يتمثل فى تسرب مواد مشعة إلى الوسط البيئي، سواء كانــت هــذه المواد المشعة إشعاعات ذات طبيعة موجبة (كهرومغناطيسية) مثل أشعة جامــا أو أشعة أكس ، أو كانت هذه المواد المشعة ذات طبيعة جسيمة مثل أشعة ألفا وأشــعة بيتا[١٣٩] . ويعتبر التلوث الإشعاعي من أخطر أنواع التلوث البيئي ذلك أنه – كما ذكر البعض – لا يرى ولا يشم ولا يحس. أو على الإجمال لا تــستطيع حــواس الإنسان أن تتعرف عليه ، فى حين أنه يتسلل إلى الكائنات الحية فى كل مكان دون أية مقاومة ، ومن غير أن يُستدل على تواجده، ودون أن يترك آثاراً فــى بــادئ

---

[١٣٦] ذات المعنى أ.د صلاح الدين عامر ، مقدمات القانون الــدولي للبيئــة ، مجلــة القــانون والاقتصاد عدد خاص ١٩٨٣ ، ص ٧١٨ .

[١٣٧] انظر بشأن هذا التقسيم د. فرج صالح الهريش جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٣ وانظر أيضاً:

- Georges et H. Tohme, Education et protection de L'environnement, P.U.F, 1991, P. 121 et s.

[١٣٨] راجع بشأن التلوث البيولوجي د. على زين العابدين ود. محمد عبدالمرضي تلوث البيئــة المكتبة الأكاديمية . القاهرة ١٩٩١ ، ص ٢٣٩ وفيليب عطية أمراض الفقر سلسلة عــالم المعرفة العدد ١٦١ ، مايو ١٩٩٢ – الكويت ، ص ١٢٧ وما بعدها .

[١٣٩] انظر بشأن ذلك .

– G Mrande et ch. Pierre, La pollution, op cit, p. 150 et s.

وانظر كذلك د. سامح غرايبة ود. يحيى الفرحان: المدخل إلى العلوم البيئية ، دار الشروق ، عمان ، ١٩٩١، ص ٢٨٥ وما بعدها.

الأمر . وغالباً ما يحدث التلوث الإشعاعي إما من مصادر طبيعية كالأشعة الصادرة من الفضاء الخارجي أو الغازات المشعة المتصاعدة من القشرة الأرضية، أو من المصادر الصناعية كمحطات الطاقة النووية والمفاعلات النووية والنظائر المشعة المستخدمة فى الصناعة أو الزراعة أو الطب وغيرها (١٤٠). أما النوع الثالث – وهو التلوث الكيميائي – فينتج عن وجود بعض المركبات الكيميائية الملوثة للبيئة والضارة بصحة الإنسان مثل مركبات الزئبق ، والكادميوم ، والزرنيخ ، والسيانيد، والمبيدات الحشرية ، والأسمدة الكيماوية والنفط وغيره من المواد الكيماوية الأخرى وتبدو خطورة هذا النوع من التلوث فى انتشاره الكبير والناتج عن كثرة استخدام المواد الكيماوية فى العصر الحالي ، وما يؤدي إليه اتحاد وتفاعل هذه المركبات مع بعضها البعض أو مع مكونات الهواء والماء والتربة من إنتاج مواد كيماوية أخرى أكثر سمية (١٤١) . أما **بالنسبة لأنواع التلوث بالنظر إلى مصدره** ، فيمكن تقسيم التلوث البيئي إلى: تلوث طبيعي ، وتلوث صناعي. والأول : يجد مصدره فى الظواهر الطبيعية كالزلازل والبراكين والصواعق ، وقد ينجم عن بعض الظواهر المناخية كالرياح والأمطار. إذن هو تلوث مصادره طبيعية لا دخل للإنسان فيها . أما التلوث الصناعى فإنه ينتج عن الإنسان ونشاطه وتفاعله مع الطبيعة من حوله بقصد قضاء حوائجه المعيشية. وعليه فإنه يجد مصدره فى أنشطة الإنسان الصناعية والزراعية والخدمية

---

(١٤٠) انظر د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٤ ود. على زين العابدين عبدالسلام ود. محمد بن عبد المرضي: تلوث البيئة ، المرجع السابق ،ص ٢٨٩، وراجع بشأن مصادر التلوث الإشعاعي .

- G Mrande et ch. Pierre, La pollution, op cit, p. 150 et s.

ود. حامد محمد القاضي : معايير حماية البيئة فى المنشآت المستخدمة للتقنيات النووية والإشعاعية، الندوة العلمية للسلامة الصناعية وحماية البيئة القاهرة ١١ ، ١٢ مايو ١٩٩٢ مجموعة أعمال المؤتمر العلمي التطبيقي للسلامة الصناعية وحماية البيئة غير منشورة ومطبوعة على الآلة الكاتبة .

(١٤١) انظر بشأن التلوث الكيماوي ومخاطره د. فرج صالح الهريش : جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٥ .

والترفيهية وغيرها [١٤٢]. ومن نافلة القول أن المخاطر المتعلقة بتلوث البيئة إنما ترتد بصورة أساسية وجوهرية إلى فعل الإنسان ، وعليه فإن التلوث الصناعي يبدو أكثر خطورة من التلوث الطبيعي .

أما عن أنواع التلوث البيئي بالنظر إلى نطاقه الجغرافي فإنه يقسم إلى تلوث محلي Local pollution وتلوث عابر للحدود La poellation transfrontiere والأول يُقصد به التلوث الذي لا تتعدى آثاره الحيز الإقليمي لمكان مصدره. أي أنه يكون محصوراً في منطقة معينة . أما الآخر فإن آثاره تتعدى نطاق المنطقة التي يوجد بها مصدره ، وقد عرفته اتفاقية جنيف لعام ١٩٧٩ بأنه هو الذى يكون مصدره العضوى موجوداً كلياً أو جزئياً فى منطقة تخضع للاختصاص الوطني لدولة معينة ويُحدث آثاره الضارة فى منطقة تخضع للاختصاص الوطني لدولة أخرى. [١٤٣]

وينقسم التلوث بالنظر إلى آثاره على البيئة إلى: التلوث المعقول، والتلوث الخطر، والتلوث المدمر. والأول هو الذي يمكن القبول به كحد أقصى للتلوث إذ لا تصاحبه مشاكل بيئية كبيرة ، ولا تكاد تخلو منطقة من العالم منه. أما الثاني فهو الذى يُمثل خطورة داهمه على الوسط البيئي إذ تتعدى فيه كمية ونوعية الملوثات الحد

---

(١٤٢) راجع بشأن هذين النوعين من التلوث . د. إسماعيل عبدالفتاح : تلوث البيئة مشكلة العصر، القاهرة ، دون ذكر دار نشر ، ١٩٨٤، ص ٢١ وما بعدها ود. عبدالله الأشعل : حماية البيئة البحرية للخليج من التلوث ، المرجع السابق ، ص ٢١٠ ود. فرج صالح الهريش : جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٥ وما بعدها .

وانظر :

- G Mrande et ch. Pierre, la pollution, op cit, p. 90 et s.

وانظر : كذلك تقرير وتوصيات حلقة العمل الثانية حول الإرشادات العامة لتشخيص الآثار البيئية للصناعات المختلفة فى الوطن العربي القاهرة ٢٧-١٩٩٤/٦/٢٩ ، جامعة الدول العربية وثيقة رقم ج١٣ – ٤ (٩٤/٦) ت .

(١٤٣) انظر بشأن هذين النوعين من التلوث د. أحمد محمود سعد : استقراء لقواعد المسئولية المدنية فى منازعات التلوث البيئي ، دار النهضة العربية . القاهرة ١٩٩٤ ، ص ٦٦ ود. فرج صالح الهريش جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٦ وما بعدها .

الذى يمكن القبول به ، وتصاحبه أخطار بيئية عديدة كماً ونوعــاً ، ويمــارس تــأثيره السلبي بصورة واضحة على الإنسان والحيوان والنبات. أما الثالث فإنه أقصى وأخطر أنواع التلوث إذ يتعدى الحد الخطر على الوسط البيئي إلى الحد القاتل، وهو بين أنواع التلوث الأخرى أخطرها وأصعبها على الإطلاق. ويمكن تــصنيف حادثــة المفاعــل الذري بمدينة تشيرنوبل بالاتحاد السوفيتي السابق فى ٢٦ إبريل ١٩٨٦، وكذلك حــرق آبار البترول الكويتية فى حرب الخلــيج الثانيــة عــام ١٩٩١ ضــمن هــذا النــوع الأخير(١٤٤). وأخيراً يمكن تقسيم التلوث بالنظر إلى نوع الوسط البيئي الذى يقع فيه إلى التلوث الهــوائي La pollution atomspherique وتلــوث الميــاه العذبــة La polluticen des eaux douces وتلوث البيئــة البحريــة La pollution marine وتلوث التربة . والأول يقصد به حسب تعريف المجلس الأوربي فى إعلانه الصادر فى ٨ مارس ١٩٦٨ "وجود مواد غريبة فى الهواء، أو حدوث تغير مهم فــى نسب المواد المكونة له يترتب عليها حدوث نتائج ضارة أو مضايقات ...". (١٤٥)

---

(١٤٤) انظر فى شأن هذا التقسيم لأنواع التلوث وكذلك الأمثلة لكل نوع : د. فرج صالح الهريش : جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٧ وما بعدها - وعبدالله رمضان الكنُدري ، التلوث الهوائي والأبعاد البيئية والاقتصادية ، مجلة العربي ، العدد رقــم ٤٠٥ أغــسطس ١٩٩٢ الكويت ، ص ٩١ وما بعدها - وأ.د نبيلة عبدالحليم كامل نحو قانون موحد للبيئة ، المرجع السابق ، ص ١١ وما بعدها - ود. عبدالحكيم عثمان : أضرار التلوث البحــري ، الوقاية والتعويض . دار الثقافة الجامعية القاهرة ١٩٩٢ ، ص ٧ وما بعدها - ود. مجدى نصيف ، كارثة العصر ، الإنسان يدمر كوكبه ، دار الصباح ، القــاهرة ١٩٩٢ ، ص ٣٥ وما بعدها - ود. محمود بركات ود. زكي شعراوي : حماية البيئة والاستخدامات الــسلمية للطاقة النووية ، المؤتمر العلمي الأول للقانونيين المصريين فبرايــر ١٩٩٢ ، مجموعــة أعمال المؤتمر الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ١٩٩٢ .

(١٤٥) انظر :

- Michel despax, droit de l'environnement, op cit, p. 423

ويُعرف قانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ فى مادته الأولى تلوث الهواء بأنه "كــل تغيير فى خصائص ومواصفات الهواء الطبيعي يترتب عليه خطر على صــحة الإنــسان والبيئة سواء كان هذا التلوث ناتجاً عن عوامل طبيعية أو نشاط إنساني ، بمــا فــى ذلــك الضوضاء ...".

ومصادر تلوث الهواء متعددة ومختلفة من أهمها: المخلفات الناتجة عن احتراق الوقود ، مثل مخلفات السيارات ومحطات توليد الكهرباء ، والأنشطة الصناعية المختلفة ، علاوة على حرق مخلفات الزراعة والأنشطة المنزلية. ويُعتبر التلوث الهوائي من أخطر أنواع التلوث البيئي على صحة الإنسان ومكونات البيئة عموماً ، إذ يعزى إليه المسئولية عن مئات الألوف من الوفيات سنوياً ، علاوة على العديد من الحالات المرضية ، وكذلك المسئولية عن اختفاء مساحات واسعة من الغابات والأرض الزراعية وتدهور الأنهار والبحيرات وتآكل المباني والمنشآت الأثرية [١٤٦]. أما تلوث المياه العذبة فيقصد به تغير تركيب عناصره ، أو تغير حالته بطريق مباشر أو غير مباشر بسبب نشاط الإنسان، بحيث تُصبح هذه المياه أقل ملائمة أو صلاحية للاستعمالات الطبيعية المخصصة لها أو لبعضها [١٤٧]. وينجم عن تلوث المياه مخاطر وأضرار لا حصر لها على الإنسان ، والكائنات الحية الأخرى ، والوسط البيئي بصفة عامة. فكما ذكر البعض فإن هناك نحو ملياري شخص في العالم لا يجدون ماء صالحاً للشرب ، مما يؤدي إلى استهلاكهم لمياه ملوثة ، وهذا قد يُعرضهم لأمراض خطيرة تؤدي في أحيانٍ كثيرة إلى إحداث وفاتهم ، ويؤكد التقرير القومي المصري عن البيئة أن الأمراض المنقولة عن طريق المياه الملوثة قد أدت إلى وفاة ما يقرب من ٩٠ ألف شخص في العالم وذلك بناءً على الإحصاءات الرسمية المسجلة لدى منظمة الصحة العالمية. [١٤٨]

---

(١٤٦) انظر د. على حسن موسى التلوث الجوى، دار الفكر المعاصر . بيروت ١٩٩٠ ، ص ٨٧ وما بعدها – وانظر د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص٦٠ وما بعدها .

(١٤٧) انظر

- A. Kes, pollution of surface water in Europe, Balletin of the world health organization, 1956, 19, p. 845.

ومشار إليه لدى د. فرج صالح الهريش : جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٦٢ .

(١٤٨) انظر ألن درننج : الفقر والبيئة ، ترجمة محمد صابر ، الدار الدولية للنشر القاهرة ١٩٩٢ ، ص ٩ وما بعدها وكذلك مقال بعنوان "الكوليرا في كوب ماء ، المياه الملوثة وراء ارتفاع حالات الفشل الكلوي والكوليرا والحمى التيفودية" صحيفة الوفد المصرية العدد الصادر بتاريخ ١٩٩٤/١٠/٦ الصفحة الخامسة وكذلك المقال المنشور بجريدة الأهرام المصرية بعنوان "فيضان السموم" العدد الصادر بتاريخ ١٩٩٣/٦/١٥ ، ص ٣ .

وبالنسبة لتلوث البيئة البحرية فإنه يقصد به وفقاً لما جاء بالفقرة الرابعة من المادة الأولى من اتفاقية قانون البحار لعام ١٩٨٢ " إدخال الإنسان فى البيئة البحرية - بما فى ذلك مصاب الأنهار بصورة مباشرة أو غير مباشرة - مواد أو طاقة تنجم عنها أو يحتمل أن ينجم عنها آثار مؤذية ، مثل الإضرار بالموارد الحية والحياة البحرية ، وتعريض الصحة للبشرية للأخطار، وإعاقه الأنشطة البحرية بما فى ذلك صيد الأسماك وغيره من أوجه الاستخدام المشروع للبحار، والحط من نوعية وقابلية مياه البحر للاستعمال ". [١٤٩]

أما تلوث التربة فإنه يقصد به إدخال مواد غريبة فى التربة تسبب تغيراً فى الخواص الفيزيائية أو الكيميائية أو البيولوجية لها ، بحيث يكون من شأن هذه المواد الغريبة القضاء على الكائنات الحية التى تستوطن التربة وتساهم فى عملية التحلل للمواد العضوية التى تمنح التربة قيمتها وصحتها وقدرتها على الإنتاج[١٥٠]. ويعزى تلوث التربة إلى العديد من المصادر مثل دفن النفايات سواء كانت نفايات صناعية أو منزلية ، وكذلك المواد المشعة والأمطار الحمضية. على أن أهم مصادر تلوث التربة إنما يرجع إلى التلوث الكيميائي الناشئ عن الإسراف فى استخدام المخصبات الكيماوية والمبيدات الحشرية . وقد يؤدي الاستخدام الواسع للمبيدات فى الزراعة إلى تأثيرات لا حصر لها على الإنسان والحيوان والنبات. [١٥١]

---

[١٤٩] راجع بشأن هذا التعريف نص اتفاقية قانون البحار لعام ١٩٨٢ المنشورة بالمجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد رقم ٣٨ عام ١٩٨٢ وراجع بشأن تلوث البيئة البحرية بصفة عامة د. عباس هاشم الساعدي حماية البيئة البحرية من التلوث ومشكلة التلوث فى الخليج العربي دراسة قانونية ، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية ، مصر ٢٠٠٢ ، ص ٦ وما بعدها والمستشار أحمد محمود الجمل حماية البيئة البحرية من التلوث منشأة المعارف بالإسكندرية - مصر ١٩٩٨ ، ص ٣ وما بعدها ود. جلال وفاء محمدين: الحماية القانونية للبيئة البحرية من التلوث بالزيت ، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية - مصر ٢٠٠١ ، ص٣ وما بعدها .

[١٥٠] راجع بشأن هذا التعريف د. على زين العابدين ود. محمد عبدالمرضى: تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٨٣ ود. فرج صالح الهريش جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٦٥ .

[١٥١] انظر فى الأضرار الناتجة عن تلوث التربة ومسبباته د. هلال السيد الحطاب: الأبعاد البيئة لاستعمال المبيدات الكيماوية ، مرجع الإنسان والبيئة المنظمة العربية للثقافة والعلوم ، ص٢٨٠ وما بعدها .

المطلب الثاني

مشكلة استنزاف الموارد

مما لا شك فيه أن مشكلة التلوث السابق تناولها ليست المشكلة الوحيدة التى تهدد البيئة وتنذر بالخطر، فهي وإن كانت أكثر المشاكل شيوعاً وأعظمها خطراً على البيئة فإنه يوجد إلى جوارها مشاكل ومخاطر أخرى من شأنها الإضرار بالبيئة ، وتتمثل هذه المشاكل فى الجور والطغيان في استخدام الموارد الطبيعية التى خلقها الله سبحانه وتعالى حتى تغدو البيئة مهيأة للحياة . ذلك أن استهلاك تلك الموارد بمعدلات تفوق بنسب تجددها وتكاثرها ، وبطرق جائرة غير مدروسة من شأنه أن يُهدد باستنزافها ونضوبها ، على نحو يطغى على حقوق الأجيال المستقبلة فى تلك الموارد والثروات من ناحية ، ويؤدي إلى الخلل فى التوازن البيئي الذى تكفل الله سبحانه وتعالي بتيسيره للإنسان فى الأرض من ناحية أخرى[١٥٢] . فقد خلق الله سبحانه وتعالى هذه الموارد للإنسان بوفرة وامتن عليه بها فى أيات كثيرة من كتابه العزيز قال تعالى ﴿ اللَّهُ الَّذِي خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالأَرْضَ وَأَنزَلَ مِنَ السَّمَاءِ مَاءً فَأَخْرَجَ بِهِ مِنَ الثَّمَرَاتِ رِزْقاً لَّكُمْ وَسَخَّرَ لَكُمُ الْفُلْكَ لِتَجْرِيَ فِي الْبَحْرِ بِأَمْرِهِ وَسَخَّرَ لَكُمُ الأَنْهَارَ (٣٢) وَسَخَّرَ لَكُمُ الشَّمْسَ وَالْقَمَرَ دَائِبَيْنَ وَسَخَّرَ لَكُمُ اللَّيْلَ وَالنَّهَارَ (٣٣) وَآتَاكُم مِّن كُلِّ مَا سَأَلْتُمُوهُ وَإِن تَعُدُّوا نِعْمَتَ اللَّهِ لاَ تُحْصُوهَا إِنَّ الإِنسَانَ لَظَلُومٌ كَفَّارٌ ﴾[١٥٣] فظلم الإنسان لنفسه ولغيره وكفرانه للنعمة هما اللذان أديا به إلى العواقب الوخيمة المتمثلة فى الإخلال بالتوازن البيئي ، وظهور المخاطر البيئية . فهو لا يعرف نعمة الله فى هذه الموارد ، ولا يحافظ عليها كما ينبغي، ولا يستعملها باقتصاد واعتدال بل يسرف فيها إسرافاً لا يحبه الله تعالى.[١٥٤]

---

[١٥٢] انظر فى ذات المعنى أ.د. أحمد عبدالكريم سلامة قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٨٣.

[١٥٣] سورة إبراهيم الأيات من ٣٢ حتى ٣٤ .

[١٥٤] ذات المعنى د. يوسف القرضاوي رعاية البيئة فى شريعة الإسلام ، المرجع السابق ، ص١٩٨ .

والواقع أن مشكلة استنزاف الموارد كإحدى المشاكل والمخاطر التى تهدد البيئة لها صور وأوجه متعددة ، منها : الإسراف فى استخدام الماء، والإسراف فى الصيد ، والرعى الجائر ، والإسراف فى إزالة الغابات وقطع الأشجار ، وإنهاك التربة وسوء استخدامها والإسراف فى استعمالها . وسوف نلقى الضوء فى عجالة على كل خطر من هذه المخاطر التى من شأنها استنزاف الموارد الطبيعية.

١- خطر الإسراف فى استعمال المياه :

سبق أن تناولنا خطر تلوث المياه العذبة فى المطلب السابق من هذا المبحث، على أن ليس التلوث وحده هو الذى يُشكل خطراً على المياه باعتبارها مورداً أساسياً من الموارد الطبيعية التى خلقها الله تعالى لمعاش بنى آدم وغيرهم من الكائنات التى أسكنها جلت قدرته هذا الكون. قال عز من قائل ﴿ **وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ** ﴾ [١٥٥] فهناك خطر الإسراف والتبذير فى استخدام هذه المياه مع ندرتها. [١٥٦]

فقد أنزل الله سبحانه وتعالى الماء بمقدار يكفي الخلائق جميعها فقال جلت قدرته ﴿**وَأَنْزَلْنَا مِنَ السَّمَاءِ مَاءً بِقَدَرٍ فَأَسْكَنَّاهُ فِي الأَرْضِ وَإِنَّا عَلَى ذَهَابٍ بِهِ لَقَادِرُونَ** ﴾[١٥٧] وقال أيضاً ﴿ **وَالَّذِي نَزَّلَ مِنَ السَّمَاءِ مَاءً بِقَدَرٍ فَأَنْشَرْنَا بِهِ بَلْدَةً مَيْتاً كَذَلِكَ تُخْرَجُونَ** ﴾. [١٥٨]

فالإسراف فى استخدام المياه – علاوة على أنه أمر مكروه من الناحية الدينية – فإنه يؤدي كذلك إلى الإخلال بالتوازن البيئي فى الكون , فالواقع أن ما يتم استخدامه من المياه يفوق بكثير ما يمكن تعويضه. فمن يهدر الماء قد يأخذ أضعاف حصته منه فيكون بذلك قد حرم غيره من نصيبه فى المياه. وقد بات

---

[١٥٥] سورة الأنبياء الآية رقم ٣٠ .

[١٥٦] انظر فى ذات المعنى: د. أحمد عبدالرحيم السايح ود. أحمد عبده عوض ، قضايا البيئة من منظور إسلامي ، الطبعة الأولى، مركز الكتاب للنشر ، القاهرة ٢٠٠٤ ، ص ١٦٥ .

[١٥٧] سورة المؤمنون الآية رقم ١٨ .

[١٥٨] سورة الزخرف الآية رقم ١١ .

الترشيد فى استعمال المياه أمراً ضرورياً مع زيادة عدد السكان فى العالم، وتطور أساليب الحياة، وتطور الصناعة، فضلاً عن التوسع فى المشروعات الزراعية وما أدى إليه كل ذلك من استخدام وسائل متقدمة فى ضخ المياه حتى أصبحت الموارد المائية تقف عاجزة أمام الوفاء بهذه المتطلبات ، حتى إن نصيب الفرد من المياه العذبة قد انخفض فى الفترة الحالية بمقدار الثلث بالمقارنة بما كان عليه نصيبه منها عام ١٩٧٠ ، وقد ساعد على كل ذلك السلوكيات الفردية الخاطئة التى اعتادت على ثقافة الوفرة المائية. وقد قرر بعض المجتمعين فى المؤتمر العالمي لتنمية الموارد المائية الذى عُقد فى باريس عام ١٩٩٨ أن استهلاك البشر للمياه العذبة يتضاعف كل عشرين سنة ، وأن الماء العذب المخصص للاستهلاك البشري فى القارة الإفريقية عام ٢٠٠٠ سوف يكون ربع ما كان عليه عام ١٩٥٠ ، وفى قارتي أسيا وأمريكا اللاتينية ثلث ما كان عليه آنذاك. [١٥٩] وفى ضوء ما تقدم فإنه يبدو واضحاً ما يمكن أن يُشكله الإسراف فى استخدام الماء من خطر على البيئة ، لا سيما وأن الكائنات الحية وعلى رأسها الإنسان لا تستطيع أن تعيش بغير الماء ، والماء محدود فوجب المحافظة عليه وعدم الإسراف فى استعماله وذلك بترشيد هذا الاستعمال ، وليكن لنا فى رسول الله ﷺ القدوة الحسنة ؛ فقد روى ابن ماجه أن النبي صلى الله عليه وسلم مر بسعد بن أبي وقاص وهو يتوضأ فقال له : لا تسرف . فقال أو فى الماء إسراف ؟ ! قال نعم وإن كنت على نهر جار. [١٦٠]

وقد كان النبي ﷺ يقتصد ويُرشد فى استخدام الماء ففي الحديث الشريف "كان رسول الله ﷺ يغتسل بالصاع ويتطهر بالمد ". [١٦١]

---

[١٥٩] انظر فى ذلك د. أحمد محمد عمر: الماء والحياة ، بين الوفرة والندرة ، طبعة المجلس الأعلى للشئون الإسلامية القاهرة عام ٢٠٠٠، ص ٣٤ ، ود. عبدالقادر محمد الحسين: حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق ، ص ٧٣ وما بعدها .

[١٦٠] أخرجه الإمام بن ماجة يرحمه الله ، فى كتاب الطهارة وسننها، باب ما جاء فى القصد فى الوضوء وكراهة التعدى فيه ١٤٧/١ الإمام أبو عبدالله بن محمد بن يزيد بن ماجه القزوينى ، المتوفى سنة ٢٧٥ ، طبعة دار الفكر العربي ، بيروت .

[١٦١] أخرجه الإمام مسلم ، كتاب الحيض ، باب القدر المستحب من الماء فى غسل الجنابة ، والمد هو مقدار ملء اليدين المتوسطتين من غير قبضهما ويساوي تقريباً عند فقهاء المذهب =

٢- استنزاف الثروة النباتية والحيوانية وخطر الإخلال بالتوزان البيئي :

ولهذه المشكلة صور عديدة؛ منها تراجع الغطاء الغابوي ، وانقراض العديد من الثروة الحيوانية، واستنزاف الموارد الطبيعية فى البيئة البحرية. فمن يتعمق فى الكون والحياة يقف على حقيقة لا تقبل الجدل إلا من جاحد ، وهي أن الله عز وجل رتب الكون بشكل يحفظ التوازن بين مكوناته وعناصره. ويبدو ذلك واضحاً جلياً فى التوازن البيئي بين جميع عناصر الوسطين النباتي والحيواني ، وذلك بالقدر اللازم لحفظ النوع والسلالة فى الإنسان والأنعام والأشجار وكافة المخلوقات الحية. [١٦٢]

فقد خلق الله سبحانه وتعالى كل شيء فى هذا الكون بحساب ومقدار قال جلت قدرته ﴿ **مَّا تَرَى فِي خَلْقِ الرَّحْمَنِ مِن تَفَاوُتٍ** ﴾[١٦٣] فالله سبحانه وتعالى لم يخلق شيئاً فى هذا الكون عبثاً ، ولم يضع شيئاً فى غير موضعه لأن هذا ينافي حكمة الحكيم تعالى قدره فهو القائل " **الذى أحسن كل شيء خلقه** "[١٦٤] فكل شيء من هذا الكون له وظيفة يؤديها قال تعالى ﴿ **وَالأَرْضَ مَدَدْنَاهَا وَأَلْقَيْنَا فِيهَا رَوَاسِيَ وَأَنبَتْنَا فِيهَا مِن كُلِّ شَيْءٍ مَّوْزُونٍ** ﴾[١٦٥] وكلمة " موزون " فى هذه الآية الأخيرة لا تفسر تفسيراً مجازياً كما ذكر العلماء [١٦٦] بل إن كل شيء فى النبات موزون بالفعل يعرفه المتخصصون. مثل ما فى النبات من نسب المعادن أو الأملاح أو الماء أو غيرها بالجرام أو الملى جرام وما هو أدنى من ذلك

- الحنفي ٨١٢,٥ جراماً وعند غيرهم حوالي ٥١٠ جرامات ، أما الصاع فهو أربعة أمداد ، راجع فى ذلك أ.د. على جمعة المكاييل والموازين الشرعية ، الطبعة الثانية دار القدس ، القاهرة ٢٠٠١، ص ٣٦ وما بعدها .

[١٦٢] ذات المعنى د. محمود صالح العادلي : موسوعة حماية البيئة الجزء الثالث ، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ٢٠٠٣ ، ص ١٠٠ .

[١٦٣] سورة الملك ، الآية رقم ١٣ .

[١٦٤] سورة السجدة الآية رقم ٧.

[١٦٥] سورة الحجر الآية رقم ١٩ .

[١٦٦] د. يوسف القرضاوي : رعاية البيئة فى شريعة الإسلام ، المرجع السابق ، ص١٥٣ .

من الموازين الحديثة.

فقد ذكر أحد علماء العهد الحديث وهو كريس موريسون فى كتابه الـذى تـُرجم إلى العربية تحت عنوان " العلم يدعو إلى الإيمان " فى فـصل " ضـوابط وموازين " ما بين لنا بالفعل أن كل شيء فى هذا الكـون بحـساب ومقـدار، وأن بعض الحشرات التى يجهل البعض منا الحكمة من خلقها ، قد تكون لها فائدة مهمة لا يعرفهـا النـاس . فقـد ذكر موريسون فى كتابـه أنـه ظهـر فى أمريكا فى فتـرة من الزمن نبات " شيطاني " نما وتفرع واتسع وانتشر حتـى غـدا النـاس يقاومونه، ولا يجدون له حيلة ، ولا يهتدون سبيلاً ، حتى اكتشف بعـض العلمـاء حشرة معينة ، فسلطوها علىّ هذا النبات فأعادت التوازن. [١٦٧]

وعليه فإن كل شيء من نبات أو حيوان أو طير أو جماد فى هذا الكون له فائدته فى حفظ التوازن فى الكون، ومن ثم فإن أي نقص أو انقراض فى أي شيء من هذه الأشياء – عن المعدلات الطبيعية – من شأنه أن يؤدي إلى حدوث خلل فى التوازن البيئي للكون. وقد جار الإنسان على غيره من الكائنات الموجودة فى هـذا الكون مما أدى إلى حدوث الخلل فى التوازن البيئي ، ثم فطن مؤخراً إلى مخاطر هذا الخلل فأخذ يبحث عن الحلول لمعالجة آثار هـذه المخـاطر والقـضاء علـى أسبابها. وسوف نستعرض الأسباب المؤدية إلى انقراض بعض العناصر النباتيـة والحيوانية وكيفية القضاء عليها والمعالجة التشريعية لذلك ويمكن رد هذه الأسباب إلى ما يلي :

(أ) الصيد الجائر وأثره على استنزاف وانقراض الثروة الحيوانية .

من أهم الأسباب التى تؤدي إلى انقراض العديد من العناصر الحيوانيـة ، سواء كانت طيوراً أو ثديات أو أسماكاً أو أحياء بحرية أخرى الصيد الجائر. فقد تطورت آلات الصيد والوسائل المستعملة فيه بصورة كبيرة فى الحقبة الأخيـرة ، مما أصبح يُتيح للصيادين مطاردة صيدهم وملاحقته بطريقة قد تؤدي إلى انقراض

---

[١٦٧] نقلاً عن د. يوسف القرضاوي: رعاية البيئة فى شريعة الإسلام ، المرجع السابق ، ص١٥٣ وما بعدها. ونحن نسجل تحفظنا على استخدام كلمة نبات (شيطاني).

العديد من هذه الأنواع الحيوانية. فقد شهدت بدايات القرن العشرين والربع الأول منه تناقصاً كبيراً فى الحيوانات البرية لاسيما الفهود والنمور والفيلة. كـذلك تناقـصت أعداد الطيور بشكل ملحوظ وانقرض بعضها تماماً. علاوة علـى انقـراض بعـض الحيوانات والكائنات البحرية مثل الحوت وغيره من الأحياء البحرية الأخرى. (١٦٨)

وقد منعت الشريعة الإسلامية الإسراف فى الـصيد ، وحرمـت العبـث والتسلى بأرواح الخلائق من طيور وحيوانات وغيرها من الأحياء . فالصيد فـى الشريعة الإسلامية لا يكون إلا لمصلحة كصيد الحيوانات والطيور والأسماك مـن أجل الطعام – وذلك فى حدود آيات الحل والحرمة – أو قتل الحيوانات الـضارة بالإنسان عند الضرورة ودفعاً للخطر. (١٦٩)

وقد أدى الصيد الجائر إلى قُـرب اختفاء العديد من الحيوانـات البريـة كالنمور والفهود والتى يتم صيدها للحصول علىٰ الفـراء أو التـسلى وممارسـة رياضة الصيد ، كما أن الفيلة مهددة بالانقراض ، إذ يتم اصطيادها فقط من أجـل الحصول على العاج . والخطر ذاته يهدد بعض أنواع الدببة كالباندا بسبب الـصيد الجائر لها. (١٧٠)

وقد يعتقد الإنسان بفكره القاصر أن بعض الحيوانات أو الطيـور ضـارة فيحاول أن يتخلص منها؛ إلا أنه سرعان ما تظهر المشاكل عقب تخلصه من هـذه الكائنات، وذلك نظراً للدور الحيوي الذى تمارسه فى حفظ التوازن البيئـي فـالله

---

(١٦٨) راجع أيان . ج سيمونتز: البيئة والإنسان عبر العصور ترجمة السيد محمد عثمان ، طبعـة عالم المعرفة الكويت ١٩٩٧ ، ص ٦٦ وما بعدها .

(١٦٩) راجع فى ذلك المحلى بالآثار ٢٩٥/٧ تأليف : الإمام أبى محمد على بن أحمد بن سعيد بـن حزم الظاهرى المتوفى سنة ٤٥٦ هـ طبعة دار الآفاق العربية ببيروت .و نصب الراية فى تخريج أحاديث الهداية ٢٠١/٤ ، تأليف الإمام أبى محمد عبدالله بن يوسف الحنفي الزيلعي المتوفى سنة ٧٦٢ هـ، طبعة دار الحديث سنة ١٣٥٧ هـ / القاهرة ، د. عبدالقادر محمد الحسين حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق ، ص ٨١ .

(١٧٠) راجـع من ذلـك . أيان . ج. سيمونتـر البيئـة والإنسـان عبـر العصور ترجمة السيد محمد عثمان ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

سبحانه وتعالى خلق كل شيء فى هذا الكون بحكمة بالغة [١٧١]. ولم يقتصر الصيد

[١٧١] والأمثلة على ذلك كثيرة :-

١- ففي دولة الصين تم تنظيم حملة شعبية للقضاء على العصافير اعتقاداً منهم أنها تستهلك كميات هائلة من الحبوب ، وحققت هذه الحملة نجاحاً ملحوظاً ، غير أنها لم تؤد إلى زيادة فى إنتاج الحبوب بالشكل المتوقع، وتبين أن سر ذلك يكمن فى أن هذه العصافير التى تم التخلص منها على الرغم من أنها كانت تتغذى على جانب من الحبوب إلا أنها كانت مفيدة للبيئة إذ كانت تقتل أعداداً كبيرة من الديدان والحشرات، والتى تكاثرت بصورة كبيرة بعد القضاء على العصافير مما أدى إلى إهدار كمية هائلة من إنتاج الحبوب .

٢- وفى دولة كينيا بالقارة الإفريقية عندما تدخل الإنسان للقضاء على النمور ترتب على ذلك زيادة أعداد الخنازير بصورة خطيرة شكلت خطراً حقيقياً على المراعي والحيوانات الأخرى، كما زادت أيضاً أعداد القرود بنسبة كبيرة مما نجم عنه أضرار بالغة بأشجار الحمضيات هناك .

٣- وفى المناطق القطبية وشبه القطبية عندما تدخل الإنسان لقتل أعداد كبيرة من الذئاب بهدف المحافظة على غزلان الرنة لم يتحقق هذا الهدف ، إذ أدى قتل الذئاب إلى هبوط إنتاج المراعي نتيجة للزيادة الكبيرة فى عدد الغزلان بشكل زاد عن قدرة المراعي على تغذيتها ونتيجة قلة الغذاء انتشرت الأمراض بين الغزلان ، ليس هذا فقط بل اتضح أن الذئاب كانت تقوم بعملية تنقية لسلالة الغزلان، وذلك نظراً لأن سرعة الجرى متساوية تقريباً بين غزلان الرنة والذئاب التى تركض بذات السرعة لمدة ٥,٤ دقائق فقط ، وعليه فإنه لن يقع تحت مخالبها إلا الغزلان المريضة الهرمة ، الأمر الذى يجعل بقية السلالة قوية وبصحة جيدة .

٤- وعندما تدخل الإنسان فى دولتي بلغاريا ورومانيا للتخلص من طيور البيلكان "البجع" التى تعيش على الأسماك فى دلتا نهر الدانوب ، نتج عن ذلك انتشار الأمراض بين الأسماك وتبين من دراسة هذه الظاهرة أن هذه الطيور كانت تقوم بصيد الأسماك المريضة الضعيفة والهرمة ، واختفاء هذه الطيور أدى إلى انتقال عدوى هذه الأمراض إلى الأسماك الصحيحة . راجع فى ذلك د. الصديق محمد العاقل وأ.د. محمد عباد مقيلي ود.على عبدالكريم : تلوث البيئة الطبيعية ، منشورات الجامعة المفتوحة – طرابلس ، الجماهرية العظمي – الطبعة الأولى ١٩٩٠ ، ص ٢٠٧ وما بعدها وكذلك د. محمود صالح العادلي : موسوعة حماية البيئة ، الجزء الثالث ، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ، ٢٠٠٣، ص ١٠١ وما بعدها .

الجائر على الكائنات البرية وإنما طال كذلك الأحياء البحرية. [١٧٢]

حيث تتعرض الثروة السمكية لصيد مفرط أدى إلى التأثير بصورة سلبية على تكاثر الأسماك، وإلى اختفاء العديد من الحيوانات والأحياء البحرية من الحيتان وعجول البحر التى تشتهر بفرائها الثمين، وقد ساعد على ذلك التقدم العلمي والتطور الثقافي والذى سمح باستخدام أجهزة متطورة ووسائل تكنولوجية حديثة فى الصيد. وكذلك بعض الثغرات القانونية فى الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية البيئة البحرية [١٧٣] بالإضافة إلى بعض العوامل الاقتصادية ومن أمثلتها التنافس بين الدول لصيد الأنواع ذات القيمة التجارية من الأسماك. [١٧٤]

ب- الرعى الجائر وقطع الأشجار وحرائق الغابات وآثارها على انقراض واستنزاف العناصر النباتية.

ساهمت عدة عوامل فى انقراض واستنزاف الثروات والعناصر النباتية

---

[١٧٢] انظر بشأن استنزاف الأحياء البحرية والصيد الجائر لها ومخاطرة المراجع الآتية : بيتروبير ، صافي الخسائر فى الأسماك ، وفرص العمل ، والبيئة البحرية ، ترجمة أمال كيلاني ، الدار الدولية للنشر والتوزيع الطبعة الأولى ، القاهرة ١٩٩٧ ، ص ٢٠ وثور موند شميدت و إيريك نورد لينج ، علم البيئة الجديدة والمتجددة ، ترجمة دكتور أمين رشيد: دار الكتاب المصري ، القاهرة ، ص ١٢٧ ، وانظر د. عبد النبي الغضبان و د. ناهد الماجد : الخصائص البيئية والتلوث البحري فى المنطقة البحرية ، للمنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية ، سنة ٢٠٠٠ ، ص ٣٠ ، ود. جمال سعد الرميضى الحماية القانونية والأمنية للبيئة البحرية ، المرجع السابق ، ص ٢٥ وما بعدها .

[١٧٣] انظر فى ذلك د. سعيد محمد الحفار : الموسوعة البيئية العربية المجلد السادس الإدارة البيئة، جامعة قطر ١٩٩٨ ، ص ٤٥٦٤ ، بيتروبير ، صافي الخسائر فى الأسماك ، وفرص العمل ، والبيئة البحرية ، المرجع السابق ، ص ٨١ ، ود. جمال سعد الرميضى: الحماية القانونية والأمنية للبيئة البحرية ، المرجع السابق ، ص ٢٨ ، وما بعدها .

[١٧٤] فقد حدثت منافسة شديدة على صيد أسماك التونة أمام الساحل الغربي لأمريكا اللاتينية بين كل من الإكوادور وأمريكا . كذلك تجري منافسة شديدة بين أساطيل الصيد الروسية واليابانية فى شمال المحيط الهادي. أضف إلى ذلك فإنه يجري صيد كبير للروبيان فى الخليج العربي . انظر د. سعيد محمد الحفار: الموسوعة البيئة العربية ، المجلد الأول ، البيئة مفاهيم ، فلسفة ، مشكلات جامعة قطر ١٩٩٨ ، ص ٥١٧ .

بشكل أصبحت معه هذه العناصر النباتية غير قادرة على القيام بالدور الحيوى فى حفظ التوازن البيئى ، وهذه العوامل عديدة ؛ أهمها الرعى الجائر ، وقطع واجتثاث الأشجار ، وكذلك حرائق الغابات. وسوف نلقى الضوء على كل عامل من هذه العوامل بصورة موجزة.

• الرعى الجائر:-

يمكن القول إننا فى مواجهة رعى جائر عندما يتجاوز عدد رؤوس الماشية التى ترعى فى منطقة معينة من الغابات أو السهول حداً معيناً، بحيث يؤدى هذا الرعى إلى استهلاك كمية كبيرة من هذه المراعى تفوق القدرة الإنتاجية السنوية لنمو النباتات بها. [١٧٥] ويشكل الرعى الجائر خطراً على الغابات حيث يتسبب فى تعرية التربة وعدم ارتباط حبيباتها ، مما يؤدى إلى انجرافها تحت تأثير الأمطار. علاوة على أنه يؤدى إلى الاختلال بين نوعية النباتات ، إذ يؤدى إلى زوال أصناف الأشجار الجيدة لرعى الحيوانات وتحل محلها الأشجار الشوكية التى لا تتأثر بالرعى . فعلى سبيل المثال فإن الرعى الجائر يُعتبر عاملاً أساسياً فى تراجع غطاء الغابات فى المملكة المغربية ، ويرجع ذلك إلى الضغط المتواصل على الغابات من جراء ارتفاع كثافة الماشية التى ترعى فيها ، علاوة على قضائها فترة كبيرة من السنة فى هذه المراعى. [١٧٦]

• قطع الأشجار:-

يُشكل اجتثاث الأشجار وقطعها خطراً عظيماً على البيئة ، حيث يقوم الإنسان بقطع أشجار الغابات ، وغيرها من أجل الزحف العمرانى على الغابات أو

---

[١٧٥] راجع بصدد مفهوم الرعي الجائر ومخاطره د. محمد الأسعد: البيئة والتنمية القروية المستدامة بالمغرب ، نماذج فى جغرافية الأنظمة الريفية، مطبعة دار القرويين، الدار البيضاء، ١٩٩٩، ص ٧٠ و د.احمد بنمسعود : المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية المرجع السابق، ص ٨٠ ومابعدها.

[١٧٦] انظر فى ذلك : د. أحمد بنمسعود : المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية، المرجع السابق ، ص ٨١.

لاستغلال أراضى الغابات فى الزراعة ، أو من أجل الاستفادة من أخشاب هذه الأشجار. ولهذه الأشجار فائدة كبيرة فى تنقية الجو من التلوث من ناحية، ومكافحة التصحر من ناحية أخرى كما سيجئ. (١٧٧)

وقد أولت الشريعة الإسلامية الغراء الأشجار إهتماما خاصاً، فقد منعت قطعها كقاعدة عامة ، كما ورد تحريم خاص فى السنة النبوية المطهرة عن قطع شجر مكة المكرمة والمدينة المنورة . فقد روى خويلد بن عمرو أن رسول الله ﷺ قال " **إن مكة حرمها الله و لم يحرمها الناس فلا يحل لإمرئ يؤمن بالله واليوم الآخر أن يسفك بها دماً ولا يعضد بها شجرة**" (١٧٨) وقد ذهب جمهور الفقهاء وهم الأئمة مالك والشافعى وأحمد رضى الله عنهم جميعاً إلى القول بحرمة قطع شجر المدينة وحشيشها أو الصيد فيها ، واستدلوا على ذلك بما رواه أنس بن مالك رضى الله عنه عن النبى ﷺ أنه قال " **المدينة حرام منْ كذا إلى كذا لا يقطع شجرها، ولا يحدث فيها حدث، من أحدث فيها حدثاً فعليه لعنة الله والملائكة والناس أجمعين** " (١٧٩) وقد أجازت الشريعة الغراء قطع الشجر استثناءً فى بعض الأحوال، منها أحوال الجهاد ، كأن يكون الشجر عائقا لحركة المجاهدين، أو لإزالة الأذى عن الطريق، أو إذا رأى ولى الأمر مصلحة فى قطع شجر منطقة معينة لشق طريق أو سكة حديد أو نحو ذلك. (١٨٠)

---

(١٧٧) انظر : فى مخاطر قطع الأشجار ومشاكله: محمد العيشوانى : أسباب التصحر بالمغرب ، الأيام الدراسية البيئية، معهد الحسن الثانى للزراعة والبيطرة الفترة من ١٥ إلى ١٦ يناير ١٩٨٧ ومحمد البلعيتى: خشب الوقود ومشكلة التصحر بالمغرب، الأيام الدراسية البيئية، معهد الحسن الثانى للزراعة والبيطرة من ١٥ إلى ١٦ يناير ١٩٨٧ وانظر د. أحمد بنمسعود: المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية ، المرجع السابق ، ص ٨٢.

(١٧٨) أخرجه الإمام البخارى : كتاب الحج ، باب لا يعضد شجر الحرم ١/٥١، ٢/٦٥١ كما أخرجه الإمام مسلم / كتاب الحج/ باب تحريم مكة وصيدها وخلاها وشجرها ولقطعها إلى لمعرف، ٩٨٧.

(١٧٩) أخرجه الإمام البخارى/ كتاب الحج: باب حرم المدينة، ٢/٦٦١.

(١٨٠) انظر فى ذلك ، أ. عبد القادر محمد الحسين: حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق، ص ٢٤٨، وما بعدها.

* **حرائق الغابات والأشجار:-**

بالإضافة إلى مخاطر الرعى الجائر وقطع وإزالة الأشجار فإن العناصر النباتية تتعرض لخطر الحرائق ، والتى تلتهم عدة هكتارات من الغابات والأشجار فى العالم فى كل عام. والواقع أن أسباب حرائق الأشجار والغابات قد تكون من فعل الطبيعة مثل الصواعق ، على أن أغلب هذه الحرائق إنما يرتد إلى فعل الإنسان ، والذى قد يكون مقصوداً عن طريق إضرام النيران فى الغابات من أجل التوسع الزراعى واستغــلال الأراضى الزراعية على حساب غطــاء الغابــات ، أو من أجل إنتاج الفحم ، وقد يكون الحريق نتيجة الإهمال الذى يكون سببه الرعــاة أو بعض المصطافيــن ومرتــادى الغابــات للنزهــة. (١٨١)

ولقد ضمن نظام الحمى الإسلامى للمراعى الطبيعة عدم استهلاك أعشابها أو سائر النباتات البرية فيها ونظام الحمى ما أقيم إلا لهذه الغاية. وقد كان نظام الحمى معروفاً قبل الإسلام فى الجاهلية ثم جاء الإسلام وأبقى على هذا النظام ولكن بشروط معينة وفى حدود معينة؛ منها أن الذى يقوم على الحمى هو الإمام أو من ينيبه الإمام ، وأن يكون الحمى لمصلحة المسلمين عامة وليس لمصلحة خاصة ، وألا تكون الأرض المحمية مملوكة لأحد معين من الناس وإنما تكون فى الأطراف والأودية الخالية والمسارح والمراعى ، وألا يؤدى الحمى إلى التضييق على المسلمين(١٨٢). وقد كانت هناك أنواع عديدة من الحمى معروفة عند العرب قبل الإسلام مثل :

١- الأحماء النباتية التى يُحرم فيها الرعى طوال العام ، ولا يُسمح بالرعى فيها إلا بعد أن تبلغ النباتات التى توجد فيها طولاً معيناً وتكون قد ازدهرت وأثمرت.

---

(١٨١) راجع فى ذلك ، د. أحمد بنمسعود: المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحليــة ، المرجع السابق، ص ٨١.

(١٨٢) انظر فى ذلك، د. محمد عبد القادر الفقى: الحمى وأهميتها فى المحافظة على التنوع الحيوى مقال منشور فى مجلة الوعى الإسلامى العدد رقم ٤١٢ الصادر فى ذى الحجة سنة ١٤٢٠ هــ ص ٤٨ وما بعدها.

٢- والأحماء النباتية التى يُسمح فيها بالرعى لفترة محدودة وخلال موسم معين من السنة.

٣- الأحماء النباتية التى يسمح فيها بالرعى طـــوال العام لأنواع معينة من الحيوانات ، والهدف من ذلك حماية المراعى من التدهور النباتى بسبب سلوك بعض الحيوانات فى غذائها كالماعز.

٤- الأحماء الخاصة بتربية النحل ، وكانت هذه الأحماء تترك حتى ينتهى موسم الإزهار لتتاح الفرصة أمام النحل لالتقاط الرحيق وتكوين العسل لذلك لم يكن يسمح بالرعى أو حش النباتات فيها إلا بعد انقضاء موسم الإزهار.

وقد أخرج الرسول ﷺ هذه الأنواع من الأحمية من معناها الشخصى الضيق إلى المعنى العام لصالح الجماعة والأمة (١٨٣) ويعتبر نظام الحمى الإسلامى هذا هو أصل نظام المحمية الحيوية Biosphere Reserve الذى ظهر فى العصر الحديث وسوف يجيئ الحديث عن ذلك فى الباب الثالث من هذه الرسالة. (١٨٤)

---

(١٨٣) انظر فى ذلـــك د. عبـــد القـــادر محمـــد الحسيـــن : حمايـــة البيئـــة فى ضـــوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق ، ص ٢٧١.

(١٨٤) انظر فى ذلك ، د. عبد القادر محمد الحسين: حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة، المرجع السابق ، ص ٢٧١.فنظام المحمية الحيوية ظهر في المرة الأولى ضمن برنـــامج " الإنسان والمحيط الحيوى" الذى طـُـرح فى المؤتمر الذى دعت إليه منظمة اليونسكو فـــى سبتمبر عام ١٩٦٨ حيث حاول العلماء والباحثون فيه أن يضعوا قاعدة علميـــة متطـــورة للاستغلال الأمثل للموارد الحيوية وتنميتها وصيانتها ممـــا تتعـــرض لـــه مـــن التـــدهور والاستنزاف ، وكان من أهم التوصيات التى أقرها هذا المؤتمر "ضرورة صـــيانة الـــنظم البيئية للسلالات النباتية والحيوانية برية النشأة لضمان استمرار وجودها كرصيد طبيعـــى استراتيجى للجينات الوراثية لهذه السلالات" ولتحقيق ذلك أوصى المؤتمر بضرورة وضع معايير وأسس تضمن هذه الصيانة، وقد ظهر نتيجة لذلك أول تسمية للمحمية الطبيعيـــة أو الحيوية عام ١٩٧٠ . ثم أثيرت الفكرة مرة أخرى فى مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البـــشرية الذى عقد فى أستوكهولم عام ١٩٧٢ حيث أقر المؤتمر توصية "بـــضرورة إنـــشاء شـــبكة عالمية من المحميات الحيوية بما يضمن صيانة نماذج منتجة من النظم البيئيـــة الحيويـــة العالمية" راجع فيما تقدم د. محمد عبد القادر الفقى الحمى وأهميتها فى المحافظة علـــى =

المطلب الثالث

مخاطر التصحر وإنجراف وتجريف التربة

سبق أن تحدثنا عن مخاطر تلوث التربة وأثرها على البيئة، على أنه ليس التلوث هو الخطر أو المشكلة البيئية الوحيدة التى من شأنها أن تهدد التربة كعنصر من عناصر الوسط البيئى، إذ يوجد إلى جواره مخاطر التعرية والتصحر ، انجراف وتجريف التربة ، تلك المخاطر من شأنها أن تـُقلل من مساحة الأراضى الزراعية مما يُنذر بخطر شديد على البيئة ، فعلى الرغم من تزايد عدد السكان وتعاظم معدلات الحاجة و الاستهلاك من المواد الغذائية في أنحاء المعمورة – مما كان يستدعى تزايداً وتعاظماً فى مساحة الأراضى المنزرعة لتغطية تلك الاحتياجات الغذائية – فإن الملاحظ هو تعرض تلك الأراضى للتناقص السريع. حيث بدأ يقل نصيب الفرد منها على نحو يُنذر بخطر حدوث مجاعة فى مستقبل ليس ببعيد [١٨٥] وسوف نتناول كل خطر من هذه المخاطر بشيئ من الإيجار غير المخل:-

أولاً: خطر التعرية L'érosion أو الانجراف :

وهو عبارة عن عملية طبيعية تتسبب فى تآكل التربة حيث تتكشط الطبقة السطحية اللازمة لنمو النبات وتنتقل بعناصرها إلى أماكن أخرى بفعل العوامل المناخية ، كتيارات الرياح الشديدة والسيول والفيضانات [١٨٦]. " فالتربة فى النظم

– التنوع الحيوى ، المرجع السابق ، ص ٤٨ و د. عبد القادر محمد الحسين: حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق، ص ٢٦٨ وانظر بشأن المحميات الطبيعية فى دولة الكويت ودول الخليج العربى ودور القانون فى المحافظة عليها :. بدرية عبدالله العوضى: أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى، بدون ذكر دار نشر، دولة الكويت، ٢٠٠٥، ص ٢٦١ وما بعدها.

[١٨٥] انظر أ.د. أحمد عبدالكريم سلامة: قانون حماية البيئة، المرجع السابق، ص ١٢٦.

[١٨٦] انظر فى ذلك: أ.د.أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ١٢٦ و د. أحمد بنمسعود: المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية ، المرجع السابق، ص ٨٣.

البيئية تكون محمية بالغطاء النباتى الذى يلعب دور قطعة من الإسفنج تمسك ماء المطر، ثم تمنحه الزمن اللازم ليتغلغل ناحية المستودعات الجوفية ليتسرب منها تدريجياً نحو السواقى والأنهار، فإذا ما أزيل هذا الغطاء النباتى من على منحدر ما نتيجة مطر غزير فإن الماء الجارى بدلاً من أن يحفظ ويترشح فى التربة، فإنه يجرف التربة معه مشكلاً ماءً طينياً موصلاً قد يؤدى بدوره إلى أنواع جديدة من الأضرار" (١٨٧) وقد ترجع مشكلة تعرية التربة إلى بعض الأنشطة البشرية الضارة مثل الرعى الجائر الذى سبق الحديث عنه فى المطلب السابق ، أو حرث التربة فى أوقات غير مناسبة وتركها جرداء عرضة لعوامل التعرية . والواقع أن مشكلة تعرية التربة فى البلاد النامية تبدو مشكلة ليست باليسيرة، حتى إنها تعد فى نظر هذا البعض من أهم أشكال تدهور التربة، وتُصنف فى البلدان النامية فى قائمة الأخطار البيئية التى تعادل التلوث الصناعى فى إلبلدان المتقدمة. (١٨٨)

ثانياً: خطر تجريف التربة :

وهو عملية إرادية يقوم بها الإنسان يتم فيها إزالة الطبقة السطحية للتربة وتحويلها إلى أغراض أخرى كصناعة الطوب والفخار وغيرها. ويؤدى التجريف الجائر إلى تصحر الأرض وعدم قدرتها على الإنبات، وإذا وصل التجريف إلى الطبقة التحتية للتربة فإنه يحول المساحة التى تم تجريفها إلى مستنقعات وبرك، ومن ثم تتجمع فيها المياه من الأراضى المجاورة مما يؤثر على خصوبتها هى الأخرى فيتدهور محصولها (١٨٩). ونظراً للخطورة التى يُشكلها تجريف الأراضى

---

(١٨٧) نقلاً عن د. سعيد محمد الحفار بيئية من أجل البقاء الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع قطر الدوحة، ١٩٩٠، ص ٤٠٦.

(١٨٨) انظر :

- BEN Haddou Zerhouni, Developpement et environnement Essai d'analyse pour une strategie de développement environnemental (cas du maroc). thèse d'Etat de Science Economique université des Sciences Socials de Grenoble 1982, p. 122.

د. أحمد بنمسعود المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية، المرجع السابق ، ص ٨٠.

(١٨٩) د. أحمد عبدالكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٢٧.

الزراعية فإن غالبية التشريعات تقوم بتجريم هذا الفعل ، فنجد أن قانون الزراعة المصرى رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٦ قد جرم فى المادة ٧١ مكرر منه والمضافة بالقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٣ كل فعل بدون ترخيص من وزارة الزراعة من شأنه تجريف الأراضى الزراعية أو نقل الأتربة منها لصناعة الطوب أو غير ذلك من الأغراض [١٩٠] وقد يكون التجريف جائزاً إذا كان الغرض منه إصلاح التربة ونزع طبقة رقيقة منها لإزالة الأملاح التى بها ، أو لاستعمالها لأغراض إعداد السماد العضوى. [١٩١]

ثالثاً: خطر التصحر La desertification :

والتصحر يُقصد به تدهور القدرة الإنتاجية للأرض ، بحيث تصبح غير صالحة للزراعة. وهو مشكلة عالمية تلقى بظلالها على سكان العالم كافة فى صورة نقص فى الغذاء وتغير فى المناخ العالمى. [١٩٢] حيث تدل الإحصاءات على أن العالم يفقد سنوياً ما يزيد عن ستة ملايين هكتار من الأراضى الصالحة للزراعة ، وتصل المساحات المتصحرة فى العالم إلى ما يقرب من خمسين مليون كيلو متر مربع ، ويصل عدد الأفراد الذين يتضررون من الجفاف والتصحر إلى ما يقرب من ١٥٠ مليون. [١٩٣]

وترتد مشكلة التصحر إلى عدة أسباب ؛ منها : الجفاف ، وسوء إدارة الأراضى الزراعية، واستنزافها عن طريق الرعى الجائر ودخول وسائل النقل

---

[١٩٠] انظر بشأن جريمة تجريف الأراضى الزراعية فى القانون المصرى د. أشرف توفيق شمس الدين الحماية الجنائية للبيئة الطبعة الأولى دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٤، ص٥٦ وما بعدها و أ.د. سلوى توفيق بكير الحماية الجنائية للبيئة وتطبيقاتها فى المملكة العربية السعودية دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠١ ص ١٣٤ وما بعدها.

[١٩١] أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة، المرجع السابق، ص ١٢٧.

[١٩٢] انظر د.محمد سعيد صابريني: البيئة إطارها ومعناها، سلسلة قضايا بيئية بمنشورات جمعية حماية البيئة الكويتية، الكويت، أغسطس ، ١٩٨٥، ص٢٣١.

[١٩٣] انظر

- J.A.Mabbutt The impact desertification asrevealed by mapping , in environmental careservation mag, spring, 1989 , p. 45 .

الميكانيكية إلى الأراضى الزراعية، علاوة على زحف الصحارى على الأراضى القابلة للزراعة، وازدياد ملوحة التربة وتناقص خصوبتها بسبب الإسراف فى الرى بطريق الغمر فى بعض المناطق مع سوء نظم الصرف. ويرجع التصحر كذلك إلى تبوير الأراضى الزراعية ، وقطع الغابات وإحلال المبانى محلها. (١٩٤)

والتصحر على النحو السابق إيضاحه إنما يُشكل خطراً كبيراً على عنصر هام من عناصر الوسط البيئى وهو التربة والرقعة الزراعية ، لذلك يجب تلمس الوسائل التى يمكن عن طريقها الوقاية منه ، ويكون ذلك عن طريق القضاء على أسباب حدوثه ، فيجب العمل على تحسين تقنيات الزراعة لكى تساهم هذه التقنية فى زيادة رقعة الزراعة بصورة ميسورة ومنتجة، وضبط الرعى بتحديد أماكن وأزمنة له حتى لا يكون عشوائياً وجائراً؛ ووقف زحف الرمال، والاستعمال المثمر للمياه بالإستغلال الأمثل والمنظم لها والذى يزيد من مساحات الأراضى ، والمحافظة على الغابات بمنع قطع الأشجار وحرائق الغابات على النحو الذى سبق بيانه.(١٩٥) ويكون علاج التصحر كذلك عن طريــق تشجير الكثبان الرملية بالنباتات الملائمة ، ومحاولة تثبيتها بإقامة الحواجز لمنع وصول الرمال إلى الأراضى الزراعية ، وإعادة النظر فى أساليب الرى التقليدية ، واختيار تكنُولوجيا حديثة فى رى الأراضى كالتنقيط أو الرش مع تحسين شبكات الصرف. (١٩٦)

---

(١٩٤) راجع فى أسباب التصحر كلاً من أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة، المرجع السابق ، ص ١٢٧. ومابعدها ود. خالد عبد العزيز الأرض الزراعية كيف نحميها والإنتاج الغذائى كيف نحميه ؟ مجلة التنمية والبيئة العدد رقم ١٩٨٧ ص ٥١ وما بعدها ود. زيــن الدين عبد المقصود غنيمى مشكلة التصحر فى العالم الإسلامى الكويت ، بدون دار نشر ، ١٩٨٠، ص ١٨ وما بعدها ود. أحمد عبد الرحيم السايح و د.أحمد عبده عوض : قــضايا البيئة من منظور إسلامى ، المرجع السابق، ص ١٦٨ ود. عبد الكريم بدران أضواء على البيئة مكتبة التربية العربية لدول الخليج، الرياض ١٤١٣هــ، ص ٤١.

(١٩٥) انظر سعد هاشم محمد العلياني: نحو منظور إسلامى للتربية البيئية ، رسالة ماجستير، كلية التربية، جامعة أم القرى ١٤١٧هــ، ص ٧٨.

(١٩٦) انظر أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٢٨.

المطلب الرابع

مخاطر إختلال التوازن البيئى

ذكرنا سابقاً أن الله سبحانه وتعالى خلق البيئة متوازنة متكاملة ، بل إنه سبحانه وتعالى خلق الكون كله على التوازن ، وهو ما أيده العلم الحديث . وعليه وجب على الإنسان أن يُراعى هذا التوازن ويسير فى فلكه قال تعالى ﴿ وَلاَ تُفْسِدُوا فِي الأَرْضِ بَعْدَ إِصْلاَحِهَا ﴾.[١٩٧] ولكن الإنسان أنى له أن يلتزم بأوامر الله ونواهيه؟ فقد جار على الطبيعة وأخل بتوازنها مما أدى إلى ظهور العديد من المخاطر و المشاكل البيئية. ومن بين هذه المخاطر التغيرات الجوهرية فى المناخ العام للأرض ، وارتفاع درجة حرارة الأرض ، وارتفاع سطح مياه البحر ، وتآكل طبقة الأوزون ، وظاهرة الأمطار الحمضية وسوف نلقى الضوء سريعاً على كل خطر من هذه المخاطر.

أولاً: التغيرات الجوهرية فى المناخ العام :

أدت إقامة السدود وإنشاء الخزانات على مجارى الأنهار والأودية إلى إحداث تغيرات جوهرية فى المناخ العام للبيئات التى توجد بها تلك السدود والخزانات. وقد تمثلت هذه التغيرات فى ارتفاع معدلات البخر والرطوبة النسبية ، علاوة على التأثيرات الضارة بالقشرة الأرضية السطحية فى هذه المناطق. مما أدى إلى حدوث فوالق وزلازل – حسبما تشير إليه بعض النظريات الجيولوجية الحديثة – من ذلك ما حدث فى منطقة بحيرة السد العالى وما جاورها من بعض مناطق محافظة أسوان بمصر فى أوائل الثمانينات من هذا القرن. كذلك أدت تلك التغيرات مجتمعه أو منفردة إلى تدمير بيئات مناسبة لمجتمعات حيوانية خاصة، لتحل محلها حيوانات أخرى تتناسب وتتلاءم معيشتها مع تلك الظروف البيئية الجديدة. [١٩٨]

---

[١٩٧] سورة الأعراف الآية رقم ٥٦.

[١٩٨] انظر ، د. يوسف القرضاوى: رعاية البيئة فى شريعة الإسلام ، المرجع السابق، ص ٢١٥.

ثانياً: ارتفاع درجة حرارة الأرض :

نتج عن الاستهلاك الضخم لملايين الأطنان من الوقود يومياً فى المجتمعات الصناعية، وكذلك الإنفجارات الناتجة عن الحروب إلى تصاعد ملايين الأطنان من غازات ثانى أكسيد الكربون والميثان وغيرها من الملوثات ، مما أدى بمرور الوقت إلى ارتفاع درجة حرارة الأرض عن المعدلات الطبيعية لها (١٩٩) . ومن المتوقع أن تزداد درجة حرارة الأرض مع مرور السنوات ، مما سيترك تأثيره السيئ على الإنسان والحيوانات والزواحف. وقد بدأت تظهر هذه البوادر منذ الآن فتارة تهطل الأمطار فى غير مواعيدها، وأحياناً تهب الرياح الساخنة فى فصل الخريف والشتاء، إلى غير ذلك من الآثار الأخرى الضارة المترتبة على ارتفاع معدلات حرارة الأرض عن المعدلات الطبيعية. (٢٠٠)

وقد جاء فى تقرير صادر عن اللجنة الدولية للأمم المتحدة المكلفة بمتابعة التغيرات المناخية بأنه من المتوقع أن تزداد حرارة الأرض مستقبلاً عما هو عليه الآن ، مما ينذر بنتائج وخيمة منها الفيضانات والجفاف ، وما يستتبعه ذلك من انتشار الأمراض والمجاعات ، علاوة على ارتفاع منسوب البحر كما سيجيئ. (٢٠١)

ثالثاً: ارتفاع مستوى سطح مياه البحر :

تعتبر ظاهرة ارتفاع حرارة الأرض أحد الأسباب الرئيسية لارتفاع مستوى سطح مياه البحر. إذ يؤدى ارتفاع حرارة الأرض إلى ذوبان المزيد من الكتل الجليدية الموجودة فى القطبين الشمالى والجنوبى وهذا يعقبه ارتفاع ملموس فى منسوب سطح البحر مما يُهدد باغراق الكثير من الجزر الموجودة فى المحيط

---

(١٩٩) انظر بشأن ظاهرة إرتفاع درجة حرارة الأرض د.محسن أفكيرين: القانون الدولى للبيئة ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ وما بعدها، ود. عبد الحكيم عبد اللطيف الصعيدى البيئية فى الفكر الإنسانى والواقع الإيمانى، الدار المصرية اللبنانية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٥٨ وما بعدها.

(٢٠٠) د. محمد عبد القادر الفقى: البيئة ومشاكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث ، رؤية إسلامية، مكتبة ابن سينا، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص ١٧٦.

(٢٠١) انظر د. محسن أفكيرين: القانون الدولى للبيئة، المرجع السابق ، ص ١١١ وما بعدها.

الهادى والبحر الكاريبى والمدن المقامة عند مصبات الأنهار. (٢٠٢)

رابعاً: الأمطار الحمضية Les pluies acides :

تلاحظ هطول هذه الأمطار فوق أراضى كثير من البلدان الصناعية والدول المجاورة لها. وترجع ظاهرة الأمطار الحمضية إلى وجود غازات أكاسيد النيتروجين والكبريت الناتجة عن حرق الوقود فى الجو، وهذه الأمطار الحمضية لها خطورتها على التربة إذ تؤدى إلى زيادة حموضة الترسبات فيها مما يضر فى الوقت نفسه بالنباتات والحيوانات. ويعتبر المطر الحمضى ناتجاً مباشرا لقيام المحيط الجوى بتنظيف نفسه، إذ تقوم القطيرات الصغيرة من الماء – والتى تكون الغيوم – بامتصاص الجسيمات المعلقة وآثار الغاز المذابة باستمرار ، ومع تكثف هذه الرواسب فى مياه الغيوم فإنها تغسل الملوثات وتزيلها من المحيط الجوى، ولكن لا يمكن إزالة جميع بقايا الغازات بالترسيب حيث نجد أن غاز ثانى أكسيد الكبريت وأكاسيد النيتروجين المنبعثة من الجو تتحول كيميائياً إلى مركبات تندمج بسهولة مع قطيرات الغيوم كأحماض الكبريتيك والنيتريك ومما يزيد من سرعة هذه التفاعلات جزئيات الأوزون(٢٠٣). على أنه إذا كان للمطر الحمضى فائدته فى تنقية الغلاف الجوى ، فإن له مخاطره فى الترسبات التى تتخلف عنه.

خامساً: تآكل طبقة الأوزون :

لقد خلق الله سبحانه وتعالى طبقة الأوزون بقدر محكم دون تفاوت كى يدوم فعلها مادامت السماوات والأرض ، وهذه الطبقة هى بمثابة السقف المحفوظ الذى أشارت إليه الآية الكريمة التالية ﴿ **وَجَعَلْنَا السَّمَاءَ سَقْفاً مَّحْفُوظاً وَهُمْ عَنْ آيَاتِهَا مُعْرِضُونَ** ﴾(٢٠٤) ولو أن هذا الدرع الواقى ضعف لأى سبب من

---

(٢٠٢) انظر د. محسن أفكيرين : القانون الدولى للبيئة، المرجع السابق، ص١١٢ وما بعدها.

(٢٠٣) انظر فى ذلك د. يوسف القرضاوى : رعاية البيئة فى شريعة الإسلام، المرجع السابق ، ص ٢١٨.

- I.H. Van Lier, Acid Rain and international law, Toronto, conada, sij theoff & no ardhoof, 1988 , p. 97 .

(٢٠٤) سورة الأنبياء، الآية رقم ٣٢.

الأسباب فإن عواقب ذلك سوف تكون سيئة على الأحياء التى تدب على الأرض، أو تسبح فى مياه المحيطات والبحار والبحيرات والأنهار ، أو تطير فى الجو أوعلى النباتات والأشجار. (٢٠٥)

وتبدو فائدة طبقة الأوزون فى امتصاص الأشعة الأكثر خطورة على كوكب الأرض ، وهى الأشعة فوق البنفسجية ومنع وصولها إلى الأرض إلا بمعدلاتها الطبيعية ، علاوة على تلطيف الجو. وبدونها يبقى كل شكل للحياة فوق سطح الأرض أمراً مستحيلاً . ويعمل غاز الأوزون الموجود فى طبقات الجو السفلى على قتل الميكروبات والجراثيم من على سطح الأرض . ويقل سمك طبقة الأوزون فوق المناطق القطبية مما يهدد بتآكلها فى هذه المنطقة بفعل غازات الكلور- فليور المستخدمة فى التبريد والمبيدات الحشرية وبعض الكيماويات الأخرى المستخدمة فى صناعة آلات التبريد والتكييف. (٢٠٦)

---

(٢٠٥) انظر د. أحمد عبد الرحيم السايح ود. أحمد عبده عوض: قضايا البيئة من منظور إسلامى، المرجع السابق ، ص ١٧٤.

(٢٠٦) انظر فى أهمية طبقة الأوزون والمخاطر التى تحيط بها وأسباب هذه المخاطر المراجع الأتية: أنيسة أكحل العيون: البيئة بين التدهور والحماية ، الطبعة الأولى، دار ليلى للطباعة والنشر، مراكش، ١٩٩٨، ص ٧٧ و د. محمد عبد القادر الفقى: البيئة ومشاكلها وقضاياها ، المرجع السابق، ص ١٦٧ و د. عبد الحكيم عبد اللطيف الصعيدى: البيئة فى الفكر الانسان والواقع الايمانى ، المرجع السابق ، ص٦٠.

الفصل الثانى

ماهية قانون حماية البيئة

تمهيد:

نظراً لأهمية موضوع البيئة ، وخطورة المشاكل التى تـُحيط بها – على الوجه الذى سبق بيانه فى الفصل الأول من هذا الباب – فإنها كانت محط أنظار المهتمين بدراسة كافة أنواع العلوم ، سواء كانت هذه العلوم تندرج تحت مسمى العلوم الطبيعية كالأحياء والنبات والكيمياء والطب والفيزياء وغيرها، أو كانت علوماً اجتماعية كعلوم السكان والاقتصاد والاجتماع والقانون.

وقد بات اهتمام علم القانون بدراسة البيئة ومشاكلها والمخاطر التى تـُحيط بها أمراً هاماً – قد يفوق إهتمام غيره من العلوم بدراستها – باعتبار أنه يهتم ببيان القواعد التي تضبط سلوك الإنسان فى تعامله مع البيئة ومواردها ، فيحدد الأعمال المحظورة التى من شأنها الإضرار بالبيئة ومواردها. كما يبين السلوك الذى ينبغى التزامه لتنمية موارد البيئة والحفاظ عليها ، وذلك بقواعد ملزمة تتضمن جزاءات رادعة على مخالفتها. (٢٠٧)

فإذا كانت العلوم الأخرى – خلاف علم القانون – ينتهى الباحثون فيها من خلال دراستهم للبيئة ومشاكلها والمخاطر التى تحيط بها إلى جملة توصيات ونصائح للمحافظة على البيئة، فإن القواعد القانونية التى يهتم علم القانون بدراستها لا تقف عند حد بيان المشاكل والمخاطر التى تـُهدد البيئة وإنما تتعدى ذلك إلى بيان السلوكيات الواجب اتباعها فى مواجهة هذه المخاطر ، والجزاءات المترتبة على مخالفة هذه السلوكيات. والنفس البشرية جبلت على ألا تتقبل سلوكاً معيـنـاً إلا إذا وجـد الجـزاء على مخالفته ، لذلك كان تناول علم القانون للبيئة ومشاكلها

---

(٢٠٧) ذات المعنى أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٧،٨، ص ٦٣.

والمخاطر التى تحيط بها يبدو أكثر أهمية من تناول غيره من العلوم لها. وإذا كان ما تقدم صحيحاً فإن علم القانون لا يمكن له أن يعمل بمعزل عن هذه العلوم، فكما ذكر بعض الفقه " فإن القانون يتولى ترجمة أفكار سبق قبولها ، أو خيارات تم تفضيلها من قبل ؛ فيقوم بصياغتها صياغة تشريعية لكفالة احترامها بما يقر من أساليب وما يضع من جزاءات. فالأصل ألا يحرم القانون سلوكاً معيناً لحماية البيئة مثلاً، إلا بعد التأكد علمياً من ضرر هذا السلوك وتلويثه للبيئة وعلى ذلك فإن دور القانون فى حماية البيئة إنما يُبنى على تجارب وخبرات سابقة قامت بها علوم أخرى وانتهت إلى أن سلوكيات وأفعالاً معينة إنما تشكل خطورة على البيئة ".[٢٠٨]

أما وقد غدت دراسة البيئة والمشاكل والمخاطر التى تُحيط بها أمراً هاماً فى نطاق علم القانون، لذلك يجب أن يبين هذا العلم القواعد القانونية المتعلقة بحماية البيئة. وعليه فإن الأمر يقتضى منا بيانُ كيف نشأ قانون حماية البيئة ، والمقصود به ومصادر هذا القانون، وخصائصه، وطبيعته. وعليه فإننا سوف نقسم هذا الفصل إلي أربعة مباحث نتناول فى **الأول** : نشأة وتعريف قانون حماية البيئة ، وفى **الثانى:** مصادر قانون حماية البيئة ، وفى الثالث: خصائص قانون حماية البيئة ثم نتناول فى المبحث الرابع والأخير طبيعة قانون حماية البيئة.

---

[٢٠٨] أ.د. ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة، المرجع السابق، هامش (١)، ص ١٧.

المبحث الأول

نشأة وتعريف قانون حماية البيئة

يعتبر قانون حماية البيئة من القوانين الحديثة التى ظهرت فى أواخر القرن الماضى بفعل عوامل عديدة ، وهذه النشأة الحديثة تقتضى منا تعريف هذا القانون ، وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ نتناول فى الأول منها نشأة وتطور قانون حماية البيئة ، ثم نتناول فى الآخر تعريف قانون حماية البيئة.

المطلب الأول

نشأة وتطور قانون حماية البيئة

كانت فكرة البيئة معروفة فى بعض الشرائع القديمة كالقانون الرومانى من خلال معرفة عناصرها- ولكنه لم يعرف اصطلاحها - ويبدو ذلك واضحا من خلال فكرة القانون الطبيعى Jus Natural ومدونة جستيان. [٢٠٩]

وقد عرفت الشريعة الإسلامية فكرة البيئة وحمايتها وذلك من خلال المبادئ العامة التى جاءت بها هذه الشريعة السمحاء ، ومنها مبدأ عدم جواز الإفساد بوجه عام قال تعالى ﴿ وَاللَّهُ لاَ يُحِبُّ الفَسَادَ ﴾[٢١٠] وقال أيضا ﴿ وَاللَّهُ لاَ يُحِبُّ المُفْسِدِينَ ﴾[٢١١] فمبدأ عدم جواز الإفساد يتفرع عنه مبدأ عدم جواز إفساد البيئة - سواء عن طريق تلويثها أو تدهورها واستنزاف مواردها أو الإخلال بالتوازن الذى يقوم عليه الكون - هو أصل عام ينتظم جميع التشريعات والنظم المهتمة بحماية البيئة، سواء كانت قوانين وضعية أو نظماً وتشريعات إلهية كما هو

---

(٢٠٩) انظر د. فوزى أو صديق : حماية البيئة فى التشريع القطرى ، المرجع السابق، ص ٢٢ وأ.د.أحمد محمد حشيش: المفهوم القانونى للبيئة فى ضوء مبدأ أسلمة القوانين ، المرجع السابق، ص ٥٩ وما بعدها.

(٢١٠) سورة البقرة الآية رقم ٢٠٥.

(٢١١) سورة المائدة الآية رقم ٦٤.

الحال فى الشريعة الإسلامية. (٢١٢)

فالشريعة الإسلامية من الوجهة الموضوعية – كما ذكر البعض– " ليست فقط مجرد دين وقانون، أو كما يجرى على الألسن مجرد دين ودنيا ، وإنما هى دين وحضارة وقانون" (٢١٣) ولهذا فإننا عندما نتحدث عن مبادئ الشريعة الإسلامية – ونحن بصدد الحديث عن مدى وجود حماية قانونية للبيئة فى الشريعة الإسلامية – فإننا نقصد بها مبادئ الحضارة الإسلامية.

وفى العصر الحديث كانت الدول الأوربّية سباقة فى سن بعض التشريعات التى تحد من الآثار الضارة لبعض مصادر التلوث ، مثال ذلك القانون الخاص بمنع تلوث الجو فى بريطانيا الصادر عام ١٢٧٣ م ، والمرسوم الملكى بمنع استخدام الفحم فى الأفران الصادر عام ١٣٠٧ . وفى مرحلة تالية أصدرت الدول تشريعات وطنية للحد من الآثار الضارة بالبيئة من جراء سوء استخدام الموارد الطبيعية. (٢١٤)

وقد أُعتبرت بداية الستينيات من القرن السابق نقطة للانطلاق فى ظهور مجموعات من الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية بشأن مواضيع البيئة، بهدف إيجاد حلول للمشاكل البيئية من خلال القوانين المحلية والاتفاقيات الدولية التى تبين

---

(٢١٢) انظر فى تفصيل ذلك كلاً من أ.د ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق، ص ٣٠ وما بعدها، وأ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة، دراسة تأصيلية فى الأنظمة الوطنية والاتفاقية، مطبوعات جامعة الملك سعود، ص ١٢ وما بعدها وكذلك أ.د. أحمد محمد حشيش : المفهوم القانونى للبيئة فى ضوء مبدأ أسلمة القانون المعاصر ، المرجع السابق، ص ٢٤، ود. أشرف عبد الرازق ويح الحماية الشرعية للبيئة المائية، مجلة روح القوانين كلية الحقوق جامعة طنطا العدد رقم ١٧ ، ١٩٩٩، ص ١٧٣، وانظر كذلك د. بدرية عبدالله العوضى:أبحاث في القانون البيئى الوطنى والدولى، دور المنظمات الدولية فى تطوير القانون الدولى البيئى ، الكويت، ٢٠٠٥، ص ٦٩.

(٢١٣) نقلاً عن أ.د. أحمد محمد حشيش المفهوم القانونى للبيئة فى ضوء مبدأ أسلمة القانون المعاصر، المرجع السابق، ص ٢٦.

(٢١٤) انظر د. فوزى أو صديق : حماية البيئة فى التشريع القطرى، المرجع السابق، ص٢٢ ود. بدرية عبدالله العوضى: أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى ، المرجع السابق، ص٦٩.

كيفية حماية البيئة والنهوض بها ، إلى جانب استخدام أساليب الإدارة البيئية والتوزيع العادل وغير الضار بمصادر الثروات الطبيعية. وهذا الاتجاه فى القوانين الوطنية أو الاتفاقيات الدولية عـُـرف فيما بعد بالقوانين البيئية الدولية أو الوطنية بالنظر لعلاقتها بموضوع البيئة ، وقد كان الهدف الأساس من سنها هو تحسين الوضع البيئى من خلال هذه القوانين والاتفاقيات الدولية. [٢١٥]

عقب ذلك بدأ الأمر يأخذ خطوة جادة بعقد مؤتمر أستوكهولم لحماية البيئة فى الفترة من ٥ إلى ١٦ يونيو ١٩٧٢. والذى انتهى إلى إصدار إعلان أستوكهولم بتاريخ ١٩٧٢/٦/١٦ وقد تضمن هذا الإعلان مبادئ وتوصيات عامة لاستخدامها كمبادئ توجيهية للعمل بها فى المستقبل من قبل الدول. بعد ذلك انعقدت دورة الجمعية العامة لمجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة فى مايو ١٩٨٢ والتى تمخضت عن إصدار إعلان نيروبى ، الذى حدد أهم المشاكل البيئية وكيفية معالجتها وفقاً لخطط عمل إعلان مؤتمر أستوكهولم . ثم توالت بعد ذلك الاتفاقات والمؤتمرات الخاصة بحماية البيئة، كذلك صدرت العديد من القوانين والتشريعات الوطنية الخاصة بالبيئة فى كل دولة. [٢١٦]

وقد أصدرت الدول العربية منذ الستينات من القرن الماضى أو قبل ذلك العديد من التشريعات ذات العلاقة المباشرة وغير المباشرة بالمحافظة على البيئة والموارد الطبيعية. مثال ذلك قوانين المحافظة على الثروات المعدنية والبترولية وحماية البيئة البحرية من التلوث بالزيت [٢١٧] ففى دولة الكويت صدرت العديد من

---

[٢١٥] انظر د. بدرية عبدالله العوضى:أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى، المرجع السابق، ص ٧٠.

[٢١٦] راجع فيما تقدم أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السـابق، ص ١٠ – ود. فوزى أو صديق: حماية البيئة فى التشريع القطرى، المرجع السابق، ص٢٤ وما بعدها – ود.محسن أفكيرين: القانون الدولى للبيئة ، المرجع السـابق، ص ٦، ص ٧ و د.أنيسة أكحل العيون: البيئة بين التدهور والحماية ، المرجع السابق ، ص١٣ وما بعدها.

[٢١٧] راجع بشأن هذه التشريعات د. بدرية عبدالله العوضى: أبحاث فى القانون البيئـى الـوطنى والدولى (دراسة موجزة للتشريعات البيئية فى الدول العربية)، المرجع السابق، ص ٣١٥.

التشريعات البيئية ومنها التشريعات الآتية : قانون منع تلوث المياه الصالحة بالزيت الصادر عام ١٩٦٤ ، والمرسوم بالقانون رقم٦٢ لسنة ١٩٨٠ فى شأن حماية الثروة السمكية ، والقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٣ بشأن بلدية الكويت والقوانين المعدلة له الصادرة عام ١٩٧٨ ، والقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٧٧ فى شأن تنظيم استخدام الأشعة المؤينة والوقاية من مخاطرها.

المطلب الثانى

تعريف قانون حماية البيئة

يُعرف البعض القانون البيئى أو قانون حماية البيئة بأنه " مجموعة القواعد القانونية واللوائح والقرارات الصادرة من الجهات المعنية فى الدولة ، التى تنظم كيفية المحافظة على الثروات الطبيعية، وحماية البيئة البشرية، والعمل على منع التلوث أو الحد منه والسيطرة عليه أيا كان مصدره. [٢١٨]

ويُعرف اصطلاح القانون البيئى باللغة الإنجليزية بأسم Environmentel low ويُقصد به القانون الذى يعنى أو يختص بالبيئة بهدف المحافظة عليها وحمايتها. ووفقاً للمفهوم الحديث أو المعاصر فإن القانون البيئى لا يعنى فقط بالبيئة الطبيعية، مثل الخصائص الطبيعية للأرض أو الهواء أو المياه، وإنما يشمل كذلك البيئة البشرية ، مثل الأوضاع الصحية أو الاجتماعية وغيرها من الأوضاع التى يصنعها الإنسان وتؤثر فى بقائه على الأرض. [٢١٩]

---

[٢١٨] د. يحى أحمد البنا: دور القضاء الكويتى فى تطبيق القوانين البيئية وتطوير أحكامها ، بحث مقدم لمؤتمر دور القضاء فى تطوير القانون البيئى فى المنطقة العربية ، والذى نظمه كلّ من معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية والمركز العربى الإقليمى للقانون البيئى ، بدولة الكويت فى الفترة من ٢٦-٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢، ص ٢٠.

[٢١٩] ورد هذا التعريف فى القاموس القانونى Black's Law Dictionary ومشار إليه لدى د. بدرية عبدالله العوض: أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى دور المنظمات الدولية فى تطوير القانون الدولى البيئى، المرجع السابق، ص ٦٢.

وعلى ذلك فإن القانون البيئى يركز على الإنسان ومدى تأثيره على المحيط الخارجى الطبيعى والصناعى ويمكن لنا تعريف القانون البيئى "بأنه مجموعة القواعد القانونية التى تتضمن الأحكام الموضوعية والإجرائية والشكلية التى تنظم كيفية المحافظة على البيئة بعناصرها الطبيعية والصناعية والبشرية، وذلك عن طريق بيان السلوكيات التى يجب اتباعها للمحافظة على البيئة، ووضع الجزاءات للمخالفين لهذه السلوكيات، أيا كان الأشخاص المخاطبون بأحكام هذه القواعد" . وهذا التعريف يعنى أن أى قاعدة - موضوعية كانت أو إجرائية - تتعلق بالمحافظة على البيئة بعناصرها المختلفة سواء وردت فى قانون موحد خاص بالبيئة أو فى أى قانون آخر فإنها تعتبر من قواعد قانون حماية البيئة . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن البيئة محل الحماية القانونية - وفقاً لهذا التعريف لقانون حماية البيئة - علاوة على أنها تشمل العناصر الطبيعية من خصائص طبيعية للأرض أو الهواء أو الماء أو الكائنات الحية من حيوان أو نبـات فإنــه تشمــل كذلــك العناصــر الصناعية التى أوجدها الإنسان وتؤثر على بقائه على الأرض وتوازن بيئته.

كذلك فإن هذا التعريف لقانون حماية البيئة يتضمن بداخله قواعد حماية البيئة الواردة فى القوانين الوطنية، أو فى التشريعات الدولية ، كما أن هذا التعريف يجعل أية قاعدة قانونية متعلقة بالمحافظة على البيئة بعناصرها المختلفة - سواء كانت تبين السلوكيات التى يجب اتباعها أو الجزاءات المترتبة على مخالفة هذه السلوكيات - قاعدة من قواعد قانون حماية البيئة ، ولا يختلف الأمر فى أن تكون قاعدة موضوعية وردت فى القوانين الموضوعية كالقانون المدنى وغيره ، أو كانت قاعدة إجرائية وردت فى قانون إجرائى كقانون الإجراءات الجنائية أو قانون المرافعات أو قانون الإجراءات أمام القضاء الإدارى- إن صح التعبير- أو غيرهم من القوانين الإجرائية. زيادة على ذلك فإن هذا التعريف لقانون حماية البيئة يشمل جميع المخاطبين بأحكام هذا القانون سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو أشخاصاً اعتباريين ، أى سواء كانوا أفراداً أو جماعات أو دولا أو منظمات دولية.

المبحث الثانى

مصادر قانون حماية البيئة

فى ضوء التعريف السابق الذى أوردناه لقانون حماية البيئة ، ونظراً لأن الرغبة فى حماية البيئة والمحافظة عليها هى في كثير من الأحيان هدف مشترك بين عدة دول ، لذلك فإن مصادر هذا القانون التى يستقى منها قواعده متعددة. فهي إما مصادر دولية ؛ مثل نصوص المعاهدات والاتفاقات الدولية، وكذلك قرارات المؤتمرات والمنظمات الدولية والمبادئ القانونية العامة والعرف والقضاء الدوليين ، أو مصادر داخلية – شأنه شأن غيره من القوانين – مثل التشريع والعرف والفقه. وسوف نلقي الضوء فى عجالة على كل نوع من هذه المصادر وذلك فى مطلبين متتاليين .

المطلب الأول

المصادر الدولية

تحتل المصادر الدولية لقانون حماية البيئة مكانة كبيرة بين مصادر قواعده القانونية ، ولعل مرجع ذلك أن النشأة الحديثة لهذا القانون قد بدأت بتحركات دولية من قبل أشخاص القانون الدولى ، سواء كانوا دولاً ، أو منظمات دولية حكومية أو غير حكومية. وفى ضوء ذلك فإن مصادره الدولية هى ذات مصادر أي قاعدة قانونية دولية. وهي على هذا النحو إما أن تكون اتفاقات دولية ، أو قرارات لمؤتمرات أو منظمات دولية ، أو مبادئ قانونية عامة ، أو عرفا وقضاءً دوليين.

وتعتبر المصادر الدولية ذات أهمية قصوى للتشريعات البيئة ، وذلك راجع للعديد من الأسباب ، منها : الطبيعة العابرة للحدود لكثير من مشكلات البيئة – مثل التلوث الناتج عن الأمطار الحمضية والمخاطر الإشعاعية والنووية – مما يحتاج إلى التعاون والجهود الجماعية لحل تلك المشكلات ، وكذلك وجود المنظمات الدولية ذات الإمكانات الفنية والمالية ، علاوة على إبرام العديد من الاتفاقيات

الدولية.[220] وسوف نلقي الضوء على كل مصدر من هذه المصادر .

أولاً : الاتفاقيات الدولية :

تأتي الاتفاقيات أو المعاهدات الدولية على قمة المصادر الدولية التى تستقى منها قواعد قانون حماية البيئة. ولعل السبب فى ذلك يرجع إلى عدة عوامل منها : أن حماية البيئة هدف مشترك بين جميع الدول أعضاء المجتمع الدولى وهذا راجع إلى تشابه المشكلات البيئة فى الكثير منها مما يحتاج إلى تضافر الجهود الجماعية لحل تلك المشكلات.[221]

وقد أبرمت العديد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بشئون البيئة ، وهذه الاتفاقيات على ثلاثة أنواع ، فهي إما : اتفاقيات دولية عامة مثل اتفاقية لندن لعام ١٩٧٢ حول تلوث أعالي البحار والناتج عن النفايات ، واتفاقية تلوث البحر من السفن التجارية الدولية لعام ١٩٧٣ وكذلك اتفاق واشنطن عام ١٩٧٣ حول منع الاتجار فى الأجناس الحيوانية المهددة بالانقراض . وإما : اتفاقيات إقليمية وهى تلك التى تدخل فى إطار مجهودات التنظيمات الإقليمية لتسهيل التعاون فى ميدان البيئة ، مثل الاتفاقية الإفريقية لعام ١٩٦٨ بشأن حفظ الطبيعة والمصادر الطبيعية ، واتفاقية الكويت للمحافظة على مياه الخليج. وإما : اتفاقيات ثنائية وهي التى تبرم على المستوى الثنائي بين دولتين ، مثل المعاهدة الكندية الأمريكية المعقودة فى عام ١٩٧٢ بشأن خصائص المياه فى البحيرات العظمي. [222]

على أنه رغم توصل المنظمات والدول أعضاء المجتمع الدولي إلى إبرام أكثر من ١٨٠ اتفاقية دولية وإقليمية بشأن حماية البيئة إلا أن معظم هذه الاتفاقيات لم يتم تنفيذها بالشكل المطلوب من غالبية الدول وبصفة خاصة الدول العربية ،

---

[220] انظر د. فوزي أو صديق حماية البيئية فى التشريع القطري ، المرجع السابق ، ص ٣٥ وما بعدها – وأ. د. صلاح الدين عامر: مقدمة لدراسة القانون الدولى العام، دار النهضة العربية، طبعة عام ٢٠٠٣، ص ٨٨ وما بعدها.

[221] انظر أ.د أحمد عبدالكريم سلامة قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٧ .

[222] انظر ، أنيسة أكحل العيون البيئة بين التدهور والحماية ، المرجع السابق ، ص ٢١ وما بعدها.

ولعل ذلك يرتد إلى أسباب عديدة من أهمها غياب السياسات البيئية الواضحة في هذه الدول ، وتجاهل الجوانب القانونية في الاستراتيجيات الوطنية أو في الخطط الخمسية للتنمية ، بالإضافة إلى النقص في الأدوات القانونية والكوادر الفنية الوطنية المتدربة على تطبيق وتنفيذ المعايير البيئية المنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية البيئية حتى بعد الانضمام إليها وتعهد الدول الأطراف بتطبيقها على المستوى الوطني. (٢٢٣)

ويلاحظ البعض(٢٢٤) على الاتفاقيات الدولية كمصدر لقواعد قانون البيئة عدة أمور:

(أ) أنه لا توجد اتفاقية دولية تضع قواعد عامة لحماية الوسط الطبيعي أو للبيئة بوجه عام . فالأمر يتعلق باتفاقيات نوعية تعالج نوعاً معيناً من أنواع التلوث البيئي أو الأخطار التى تهدد التوازن الأيكولوجي للبيئة الطبيعية ، ليس هذا فحسب بل إن العديد من الاتفاقيات هي اتفاقيات دولية ذات نطاق إقليمي محدد.

(ب) على الرغم من الطابع الدولي لتلك الاتفاقيات فإن المبادئ القانونية العامة التى تشتمل عليها تعد مصدراً لقواعد قانون حماية البيئة، وتضحى جزءاً من القانون الداخلي للدولة إذا ما صادقت على الاتفاقية .

(ج) رغم أن الاتفاقيات الدولية تعد من المصادر الهامة لقواعد قانون حماية البيئة فإن عدد الدول التى تنضم لها وتصدق عليها يكون ضئيلاً فى غالب الأحيان ، مما يؤثر على فعاليتها . فعلى سبيل المثال نجد أن اتفاقية لندن لعام ١٩٥٤ الخاصة بمنع تلوث البحار بالبترول والمعدلة عدة مرات لم ينضم إليها من الدول الواقعة على البحر الأحمر سوى مصر والسعودية وعدد قليل من الدول الأخرى.

---

(٢٢٣) راجع بشأن هذه المعوقات وبصورة أكثر تفصيلاً د. بدرية عبدالله العوضي : أبحاث فى القانون البيئي الوطني والدولي – معوقات تطبيق الاتفاقيات البيئية الدولية فى دول مجلس التعاون الخليجي ، المرجع السابق ، ص ٢٩١.

(٢٢٤) انظر أ.د أحمد عبد الكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٨ وما بعدها.

ثانياً : قرارات المنظمات والمؤتمرات الدولية :

يرجع الفضل فى إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية السابق الحديث عنها إلى المنظمات الدولية العامة والمتخصصة، كالمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة اليونسكو ومنظمة الأغذية والزراعة، ومجلس أوربا، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ، علاوة على ذلك فقد صدر عن تلك المنظمات وغيرها العديد من القرارات والتوجيهات والإعلانات المتعلقة بحماية البيئية، كقرارات تحديد الملوثات الهوائية والنسب أو المستويات المسموح بها من تلك الملوثات ، كنسب الرصاص فى البنزين، ونسب الكبريت فى أنواع الوقود السائل، ونسب العوالق أو الجسيمات فى الهواء والتوجيهات الخاصة بنوعية مياه الشرب، والمياه العذبة الصالحة لحياة الأسماك ، والقرارات الخاصة بمنع الاتجار فى الحيوانات البرية المهددة بالانقراض. (٢٢٥)

أما بالنسبة لقرارات المؤتمرات الدولية فقد عُقد الكثير من المؤتمرات حول حماية البيئة ، وكانت هذه المؤتمرات تنتهي إلى إصدار إعلانات تتضمن توصيات ومبادئ عامة حول حماية البيئة ، من هذه المؤتمرات مؤتمر أستوكهولم الذى عقد بالسويد حول البيئة والإنسان ، الذى تم بناءً على قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وقد انعقد فى الفترة من ٥ – ١٦ يونيو عام ١٩٧٢ ، وقد أسفر عن إعلان البيئة الذى تمت الموافقة عليه بالإجماع من الدول المشاركة ، وقد احتوى هذا الإعلان على ٢٦ مبدأ و١٠٩ توصية على درجة بالغة

---

(٢٢٥) انظر فى ذلك أ.د. صلاح الدين عامر : مقدمة لدراسة القانون الدولي العام ، المرجع السابق ، ص ٢٧١ وما بعدها وأ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٩ وما بعدها ود. فوزي أو صديق حماية البيئة فى التشريع القطري ، المرجع السابق ، ص ٣٩ وانظر بصورة مفصلة حول قرارات المنظمات الدولية كمصدر من المصادر الدولية لقانون حماية البيئة د. بدرية عبدالله العوضي: أبحاث فى القانون البيئي الوطني والدولي" دور المنظمات الدولية فى تطوير القانون الدولي البيئي " المرجع السابق ، ص٧٦ ، وما بعدها .

مـــن الأهميـــة. (٢٢٦) ومن هذه المؤتمرات أيضاً مؤتمر ريودي جـــانيرو والـــذى عـــقد عام ١٩٩٢ ، وقد تمخض عن ٢٧ مبدأ وعدد من الاتفاقيات البينية الدولية . ومما لا شك فيه أن ما يصدر عن المؤتمرات الدولية حول البيئـــة ســـوف يُـــساهم كثيراً فى إرساء مبادئ وقواعد الحفاظ على البيئة والتى تدخل فـــى البنـــاء العـــام لقانون حماية البيئة. (٢٢٧)

ثالثاً: المبادئ العامة للقانون Les principes gènèraux du droit :

تـــعرف المبادئ العامة للقانون فى إطار القـــانون الـــدولي بأنهـــا مجموعـــة الأحكام والقواعد التى تـــستمد من النظم القانونية الداخلية للـــدول أعـــضاء المجتمـــع الدولي، وتلقى اعترافاً من هذه الدول، ويمكن تطبيقها فى مجال العلاقات الدولية. (٢٢٨)

ومن المبادئ العامة للقانون فى إطار القانون الدولى التى يمكن أن تكـــون مصدراً لقانون حماية البيئة مبدأ حـــسن الجوار وواجب الاحترام بين الدول ، إذ لا يسوغ لدولة أن تستخدم إقليمها فى أنشطة يمكن أن تسبب أضراراً لدول مجـــاورة، كتلويث المياه البحرية. وقد لقي هذا المبدأ اعترافاً فى القانون الدولي الجديد للبحار لعام ١٩٨٢. وهناك أيضاً مبدأ عدم التعسف فى استعمال الحق ، والذى يُتخذ أساساً للمسئولية عن تعويض الأضرار التى تصيب البيئة البحرية أو البيئة الجوية. وكذلك مبدأ بذل العناية المعقولة فى منع التلوث البيئـــي (٢٢٩) ، غيـــر أنـــه كمـــا ذكـــر

---

(٢٢٦)

- Declaration of the UN conference on the human enviroenment, UN doc. A/ Conf. 98/11, Rev. 1 (New – York, United Nations) 1973, p. 3 – 5.

(٢٢٧) انظر أ.د أحمد عبدالكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٠ .

(٢٢٨) انظر بشأن تعريف المبادئ القانونية العامة وماهيتها ومدى اعتبارها مصدراً للقانون الدولي بصفة عامة أ.د صلاح الدين عامر : مقدمة لدراسة القانون الدولي العام ، المرجع السابق ، ص ٣٤٩ وما بعدها – وأ.د مفيد شهاب : المبادئ العامة للقانون بوصفها مصدرا للقانون الدولي مقال منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولي المجلد رقم ٢٣ سنة ١٩٧٦ ، ص ٤ .

(٢٢٩) انظر فى ذلك د. فـــوزي أو صديـــق : حمايـــة البيئـــة فى التشريـــع القطـــري ، المرجع السابـــق ، ص ٤٠ وما بعدها – وأ.د عبدالواحد الفار : الالتزام بحماية البيئـــة البحريـــة والحفاظ عليها من أخطار التلوث ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٨٥ ، ص ٤١ .

البعض[٢٣٠] يُلاحظ على المبادئ القانونية العامة فى مجال قانون حماية البيئة أمران: **الأول** : أن تلك المبادئ ما زالت محدودة إلى أقصى درجة ، مما يشكك فى كفايتها بمفردها لاستنباط القواعد القانونية التى تنظم حماية البيئة. والآخر : أنه مازال يكتنفها الكثير من الغموض، وفى أغلب الأحوال يصعب إيجاد معيار فاصل وواضح بينها وبين القواعد العرفية لحماية البيئة .

رابعا: العرف الدولي La cautume international :

وتُعرّف القاعدة العرفية الدولية بأنها : عادة جرى عليها أشخاص القانون الدولي فى سلوكهم المتعلق بعلاقاتهم الدولية - سواء تمثلت العادة فى سلوك إيجابي ، أو كانت مجرد امتناع عن عمل - مقترنة باعتقادهم بأن لها منزلة القاعدة القانونية الدولية الملزمة. [٢٣١]

ويلاحظ أن العرف الدولي فى نطاق قانون حماية البيئة يلزمه أن يتوفر له بالإضافة إلى العنصر المادي L'element materiel والعنصر المعنوي L'élément psycholagique التبادل بين الدول فى المواقف والأفعال التى تُشكل موضوعاً للعرف بغض النظر عن إجماع جميع الدول. والقاعدة القانونية العرفية قد تنشأ بين عدد بسيط من الدول ثم يتواتر تبني تلك القاعدة من الدول المذكورة دون اعتراض فيتحقق لها الثبات والقدم. ومن أمثلة القواعد العرفية فى مجال حماية البيئة حق الدفاع عن النفس، والذى مقتضاه أنه يجوز للدولة الشاطئية فى حالات معينة أن تقوم باتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة خارج إقليمها لحماية نفسها من أضرار التلوث البحري أو من خطر التهديد بحدوث تلك الأضرار لبيئتها البحرية.[٢٣٢]

على أنه يمكن القول إن العرف البيئي فى بدايات تكوينه، حتى إن البعض يرى أنه يبدو غريباً ومثيراً التحدث عن العرف الدولي فى محل جديد كالقانون

---

(٢٣٠) أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤١ وما بعدها .

(٢٣١) أ.د صلاح الدين عامر : مقدمة لدراسة القانون الدولي العام ، المرجع السابق ، ص ٣٣٤ .

(٢٣٢) انظر فى ذلك أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٣ وما بعدها.

الدولي للبيئة [٢٣٣] ومع ذلك فإن حداثة العرف فى المجال البيئى ليس من شأنه أن يقلل من قيمته كمصدر للقواعد القانونية البيئية لا سيما وأنه يمكن أن ينمو ويتطور مع تعاظم مشكلات البيئة والسعي لمحاولة وضع القواعد القانونية لحلها مثلما نما وتطور فى مجالات أخرى[٢٣٤] ، وقد تساعد على ذلك عدة أمور ؛ منها : توصيات المنظمات المتخصصة ، والمؤتمرات الدولية وما يصدر عنها من قرارات وإعلانات، وسلوك الدول وتوافقه مع تلك التوصيات والإعلانات ، فهذه العوامل من شأنها أن تعمل على تطور وتبلور القواعد العرفية لقانون البيئة. [٢٣٥]

خامساً : القضاء La Jurisprudence :

يعتبر القضاء من المصادر التفسيرية أو الاحتياطية للقانون، وهو ذو دور كبير كمصدر للقواعد القانونية فى بعض فروع القانون كالقانون الإداري ، والقانون الدولي الخاص ، حيث إن احتمال عدم وجود مصادر أخرى للنصوص القانونية فى هذين الفرعين يكون قائماً بصورة كبيرة . **ولكن هل للقضاء كمصدر للقانون دور في إطار البحث فى المصادر الدولية لقانون حماية البيئة ؟** الإجابة على هذا التساؤل تبدو صعبة ، ومرجع ذلك أن الأحكام القضائية التى فصلت فى منازعات بيئية قليلة وقد انصبت فى أغلبها على مجال أو نطاق المسئولية الناشئة عن التلوث البيئي. [٢٣٦]

على أن بعض الفقه يرى أن دور القضاء كمصدر من مصادر القانون سوف يكون كبيراً فى مجال قانون حماية البيئة. حتى إنه يمكن القول إنه لم يعد مصدراً تفسيرياً ، وإنما تعدى ذلك ، ومرد هذا – من وجهة نظر هذا الرأي من الفقه – الطبيعة الذاتية لمشكلات قانون حماية البيئية ، والتى يغلب عليها

---

[٢٣٣] انظر أنيسة أكحل العيون : البيئة بين التدهور والحماية ، المرجع السابق ، ص ٢٢ .

[٢٣٤] انظر

- I.H. Von Lier, Acid Rain and international Law, Op. cit, p. 97 .

[٢٣٥] أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٤ .

[٢٣٦] د. فوزي أو صديق : حماية البيئة فى التشريع القطري ، المرجع السابق ، ص ٤٢ وما بعدها.

الناحية الفنية من جانب بحسبانها تتصل بعلوم النبات والحيوان والبحار والمناخ ، ويغلب عليها الطابع الدولي من جانب آخر وذلك بالنظر إلى المخاطر البيئية كتلوث المياه والهواء ، والتى تتعدى الحدود الوطنية لدولة معينة. وتلك الطبيعية الذاتية تقتضي عرض الأمر على محاكم تحكيم مشكلة من قضاة وخبراء فنيين ، وتلك المحاكم لن تتقيد بما تتقيد به الهيئات القضائية من عدم الخروج على النصوص القانونية ، بل لها أن تستند إلى موجبات العدالة والمبادئ القانونية العامة ، مما يجعل له دوراً إنشائياً واضحاً فى نطاق القانون البيئي . حتى إن هذا الرأي يرى أن القضاء سوف يُصبح من المصادر الرسمية لقانون حماية البيئة، ولن يقتصر دوره على مجرد تطبيق وتفسير القواعد القانونية المنظمة لحماية البيئة. (٢٣٧)

المطلب الثاني

المصادر الداخلية

يمكن القول إنَ المصادر الداخلية لقواعد قانون حماية البيئة هي ذات مصادر أي قاعدة قانونية وطنية. فهي إما مصادر رسمية أو أصلية، أو مصادر تفسيرية أو احتياطية. (٢٣٨) ويندرج تحت لواء المصادر الرسمية أو الأصلية التشريع والعرف ، وتحت لواء المصادر التفسيرية أو الاحتياطية القضاء والفقه . وسوف نتناول كل مصدر من هذه المصادر بصورة موجزة فى حدود بيان كيف يعتبر كل منهم مصدراً لقانون حماية البيئة ، ولن نتعرض لدراسة القضاء كمصدر تفسيرى حيث تم تناوله فى المطلب الأول من هذا المبحث، ولا نرى داعياً لإعادة تناوله مرة أخرى لا سيما وأن الحديث لن يختلف عنه كثيراً سواء فى نطاق المصادر الدولية السابق تناولها ، أو فى نطاق المصادر الداخلية التى نحن بصدد الحديث عنها .

---

(٢٣٧) أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٥ وما بعدها .

(٢٣٨) انظر بشأن مصادر القانون وتقسيماتها إلى رسمى واحتياطي أ.د سعيد جبر و أ.د محمود عبدالرحمن مبادئ القانون ، دار النصر ، فرع جامعة القاهرة ١٩٩٦ ، ص ٩٥ وما بعدها.

أولاً : التشريع La Législation :

ويُقصد به مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تُصدرها السلطة المختصة لتنظيم سلوك الأفراد في الدولة، وذلك طبقاً للشروط والأوضاع والإجراءات التي يُحددها الدستور . والتشريع ينقسم –من حيث قوته القانونية من الأعلى إلى الأدنى – إلى تشريع دستوري ، وتشريع برلماني وتشريع فرعي . والأول يُقصد به القاعدة القانونية الواردة في وثيقة الدستور. والثاني يُقصد به القاعدة القانونية الصادرة عن البرلمان. والثالث يُقصد به القاعدة القانونية التي تضعها السلطة التنفيذية . والواقع أنه وإن كان يندر وجود قاعدة قانونية في صلب الدستور تتعلق بحماية البيئة إلا أن هذا ليس ضرباً من ضروب المستحيل ، حيث تتضمن بعض الدساتير نصاً صريحاً على حماية البيئة من بين نصوصها. (٢٣٩)

وعلى الرغم من عدم وجود نص صريح في الدستور الكويتي الصادر في ١٩٦٢/١١/١١ على حماية البيئة فإن الفقه قد استخلص أساساً دستورياً لحماية البيئة من روح نصوص هذا الدستور المتعلقة بالمقومات الأساسية للمجتمع الكويتي ، وتحديداً من المادتين ١١، ١٥ من الباب الثاني من الدستور اللتين تكفلان حق المواطن في الرعاية الصحية. فالمادة ١١ تنص على أن " تكفل الدولة المعونة للمواطنين في حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل ، كما توفر لهم

---

(٢٣٩) من ذلك الدستور البرتغالي لعام ١٩٧٥ الذى نص في المادة ١/٦٦ على أن "لكل شخص الحق في بيئة إنسانية سليمة ومتوازنة إيكولوجياً في نفس الوقت الذى يتحمل فيه بواجب الدفاع عنها" والدستور الإسباني لعام ١٩٧٨ حيث قرر في المادة ١/١٤٥ أن "للجميع الحق في التمتع ببيئة ملائمة لتنمية الشخص وكذلك الواجب في سياستها" ودستور جمهورية كوريا لعام ١٩٧٨ حيث جاء في المادة ٣٣ منه "لكل المواطنين الحق في العيش في بيئة نظيفة وعلى الدولة وكل المواطنين واجب حماية البيئة" انظر في ذلك أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٩٥ . وقد نص الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١ بموجب التعديل الذى تم إدخاله عليه عام ٢٠٠٧ وتمت الموافقة عليه في الاستفتاء الذى أجرى بتاريخ ٢٦ مارس ٢٠٠٧ على حماية البيئة وذلك في المادة ٥٩ منه والتي قررت أن "حماية البيئة واجب وطني وينظم القانون التدابير اللازمة للحفاظ على البيئة الصالحة".

خدمات التأمين الاجتماعي والمعونة الاجتماعية والرعاية الصحية" أما المادة ١٥ فقد جاء النص فيها واضحاً وصريحاً فى الاهتمام بصحة الموطنين العامة . حيث ورد النص على النحو الآتي " تُعنى الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأوبئة ". (٢٤٠)

أما بالنسبة للتشريع البرلماني وإن كان يُعتبر من أهم المصادر الرسمية للقواعد القانونية فإنه فى مجال حماية البيئة لم يرق بعد – وربما يظل كذلك مدة طويلة – إلى درجة أن يُشكل تقنيناً متكاملاً يكفل تنظيم أنشطة الإنسان ، وأثرها على البيئة ، وتحقيق حماية فعالة لها . فالمتأمل فى الأنظمة القانونية للغالبية العظمى من الدول يُدرك أنها كانت حتى عهد قريب تخلو من تشريعات خاصة بحماية البيئة ، وما النصوص المنظمة للبيئة فيها إلا عبارة عن تشريعات عامة تشتمل على بعض نصوص متفرقة تتكلم عن تلك الحماية بطريقة تبعية . مثل التشريعات المنظمة للصيد ونظافة الموانى، أو المجارى المائية أو تشريعات تداول المخصبات والمبيدات الزراعية. (٢٤١)

على أنه مع زيادة المخاطر والمشكلات البيئية وأهمية معالجتها ، وكذلك مع الاهتمام المتزايد فى إطار القانون الدولي بحماية البيئة، وحث منظمة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الحكومية وغير الحكومية للدول على حماية البيئة فقد بدأت تصدر تشريعات وطنية من المجالس التشريعية فى بعض الدول مخصصة لحماية البيئة. فصدرت العديد من التشريعات فى الولايات المتحدة الأمريكية ، وكندا ، وإنجلترا ، وفرنسا ، والدول الإسكندنافية وغالبية الدول الأوروبية . كذلك صدرت تشريعات برلمانية مخصصة لحماية البيئة فى الكثير من الدول العربية ، ومن هذه التشريعات قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة فى دولة الكويت لعام ١٩٩٥ ، وقانون البيئة فى دولة البحرين لعام ١٩٩٦ ، وكذلك قانون

---

(٢٤٠) انظر فى تفصيل ذلك د. داود عبدالرازق الباز : الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث فى دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٨٢ وما بعدها .

(٢٤١) انظر فى ذلك أ.د أحمد عبدالكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص٣٤ وما بعدها .

حماية البيئة فى المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٩٥ ، وقانون حماية البيئة فى جمهورية مصر العربية الصادر بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤. (٢٤٢)

أما عن التشريعات الفرعية أو اللائحية كمصدر من المصادر الرسمية لقانون حماية البيئة فإنها كثيرة ومتنوعة. فالتشريعات البرلمانية تعهد بالتفصيلات الخاصة بحماية البيئة إلى لوائح تنفيذية تصدر فى هذا الشأن ، بل إنها فى كثير من الأحيان تكتفي بوضع مبادئ عامة ثم تترك للوائح سلطة وضع هذه المبادئ موضوع التنفيذ ولعل ذلك راجع إلى كون وضع قواعد قانونية تفصيلية لحماية البيئة يتطلب التطرق إلى كثير من المسائل الفنية والصناعية والتى يعجز المشرع البرلماني عن الإلمام بها وقت إصدار التشريع، لذلك فإن المرونة تتطلب ترك مساحة كبيرة للتشريعات اللائحية فى وضع القواعد القانونية المتعلقة بحماية البيئة.

ثانياً : العرف La coutume :

ويقصد به فى إطار قانون حماية البيئة مجموعة القواعد القانونية التى نشأت فى مجال مكافحة التعدى على البيئة والحفاظ عليها ، وجرت العادة باتباعها بطريقة منظمة ومستمرة ، بحيث ساد الاعتقاد باعتبارها ملزمة واجبة الاحترام. (٢٤٣) وفى نطاق الأنظمة القانونية الوطنية يُمكن القول إن دور القواعد القانونية التى يرجع مصدرها إلى العرف يبدو ضئيلاً فى ميدان حماية البيئة وذلك بالمقارنة بدور العرف كمصدر للتشريع فى إطار أفرع القانون الأخرى ، ولعل ذلك يرتد إلى حداثة الاهتمام بمشكلات حماية البيئة من الناحية القانونية، فالأمر يتعلق بمجرد عادات لم ترق بعد إلى مرتبة العرف. (٢٤٤)

---

(٢٤٢) انظر فى تفصيل أكثر د. بدرية عبدالله العوضى: أبحاث فى القانون البيئي الوطني والدولي – دراسة موجزة للتشريعات البيئة فى الدول العربية – الكويت ٢٠٠٥ ، ص ٣١٥ وما بعدها.

(٢٤٣) انظر أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٦ .

(٢٤٤)

- I. H. Van Lier, Acid Rain and international law, p. 95.

ثالثاً: الفقه La doctrine :

وهو عبارة عن مجموعة آراء وتوجيهات علماء القانون بشأن تفسير القواعد القانونية ، وما يجب أن تكون عليه السياسة التشريعية . والفقه على هذا النحو يُعتبر مصدراً تفسيرياً من مصادر القانون. ونظراً لأن قانون حماية البيئة هو فرع حديث من فروع القانون فإنه فى حاجة كبيرة – أكثر من غيره من فروع القانون الأخرى – للفقه كمصدر من مصادر القانون . ولعل ذلك يرتد – كما ذكر البعض – إلى الدور الخطير الذى لعبه الفقه فى التنبيه إلى المشكلات القانونية التى تثيرها الأخطار التى تهدد البيئة الإنسانية . ففى أثناء انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة الأول للبيئة بمدينة أستوكهولم بالسويد عام ١٩٧٢ طُرحت كثير من الآراء الفقهية للمناقشة حول القواعد القانونية التى ترسم ما ينبغي أن تكون عليه التدابير والسياسات التى تكفل صيانة بيئة الإنسان والحفاظ على مواردها الطبيعية وتوازنها الأيكولوجي. [٢٤٥]

[٢٤٥] أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٦ .

المبحث الثالث

خصائص قانون حماية البيئة

إذا كان قانون حماية البيئة يشترك مع غيره من القوانين الأخرى فى كونه يُنظم نوعاً معيناً من السلوكيات والعلاقات الإنسانية وهي علاقة الإنسان ببيئته التى يعيش فيها، وهو على هذا النحو له ذات الخصائص التى تتمتع بها فروع القانون الأخرى. [٢٤٦] إلا أن خطورة وطبيعة الموضوع الذى ينظمه هذا القانون وهو حماية البيئة - والتى يؤدي التهاون فى تنظيمها إلى اختلال التوازن الطبيعي بين عناصر ومكونات البيئة وتدمير كافة النظم الأيكولوجية بما يهدد وجود الإنسان وسائر المخلوقات على كوكب الأرض - جعل هذا القانون يتميز بخصائص معينة عن غيره من فروع القانون الأخرى [٢٤٧]، وسوف نتناول هذه الخصائص تباعاً ، كلاً فى مطلب مستقل.

المطلب الأول

قانون حماية البيئة حديث النشأة

على الرغم من أن المشاكل والمخاطر البيئية كانت موجودة منذ قديم الأزل - وإن كانت قد اختلفت من حيث اتساعها فى الماضي عما هي عليه فى العصر الحديث - فتلوث الهواء وجد - على سبيل المثال -منذ أن عرف القدماء

---

[٢٤٦] تتمثل هذه الخصائص العامة التى يتمتع بها أي تشريع فى ثلاثة أمور وهي أنه (أ) يضع قاعدة قانونية عامة ومجردة ، تستهدف تنظيم السلوك الاجتماعي الظاهر دون النوايا أو المشاعر الكامنة ، وتقترن بجزاء دنيوي حال مادي ومحسوس ومنظم ولها صفة الإلزام (ب) أنه يصدر فى وثيقة مكتوبة وبصورة واضحة ومحددة . (ج) أنه يصدر عن سلطة عامة مختصة بإصداره فى الدولة وطبقاً للإجراءات المقررة لذلك . انظر فى بيان هذه الخصائص وإيضاحها أ.د سعيد جبر وأ.د محمود عبدالرحمن: مبادئ القانون ، المرجع السابق ، ص ٩٤ وما بعدها وص ٩٧ وما بعدها .

[٢٤٧] انظر أ.د أحمد عبدالكريم سلامة قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٧ .

النار وأشعلوها فى الأخشاب وتصاعدت منها جزئيات الكربون غير المحترقة والدخان والغازات الأخرى ، وذلك فى غضون القرن الثاني عشر الميلادي [٢٤٨] ؛ إلا أن وجود نصوص قانونية تعمل على حماية البيئة من هذه المشاكل والمخاطر يُعتبر أمراً حديث النشأة .

ومع ذلك نجد بعض الفقه يستند إلى قدم المشاكل والمخاطر التى تهدد البيئة فى القول بأن مبادئ قانون حماية البيئة قد ولدت منذ عهد بعيد ، فهم يقولون إن هناك بعض الاتفاقيات التى أبرمت بين بعض الدول فى أوائل القرن التاسع عشر لتنظيم استخدام الأنهار وحقوق الصيد والملاحة فى الأنهار الدولية ومناطق المياه العذبة الحدودية. [٢٤٩] إلا أنه – كما ذكر بعض الفقه – هذا الرأي محل نظر، فهذه الاتفاقيات لم تمس التنظيم البيئي إلا بطريق غير مباشر.

والواقع أن بداية ميلاد قانون حماية البيئة إنما ترجع إلى مشارف النصف الثاني من القرن العشرين ، حيث تم إبرام بعض الاتفاقيات الدولية مثل اتفاقية لندن لعام ١٩٥٤ الخاصة بمنع تلوث مياه البحار بالبترول . وعليه يمكن القول بأن الفقه القانوني لم ينتبه إلى مشكلات حماية البيئة إلا بعد أن دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى مؤتمر دولي لمناقشة الأخطار المحدقة ببيئة الإنسان ، والذى انعقد فعلاً بمدينة أستوكهولم بالسويد فى الفترة من ٥ إلى ١٦ يونيو عام ١٩٧٢[٢٥٠] – والذى سبق الحديث عنه – وعلى ذلك فإن قانون حماية البيئة إذا ما قارناه بفروع القانون الأخرى يبدو حديث النشأة بالنسبة لها. [٢٥١]

---

[٢٤٨] انظر د. لطف الله قاري : الأمطار الحمضية مطابع جامعة الملك سعود الرياض ١٤٠٩هـ – ١٩٨٩ م ، ص ٤٦ .

[٢٤٩] انظر فى ذلك :-

- G.E. GLOS, international Rivers : Apolicy oriented pers pective, 1961, p. 3.
- IUCN : The environmental law of the sea edited by Douglas M.JOHNSTON, 1981, p. 21-22.

[٢٥٠] انظر فى ذلك أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٨ وما بعدها.

[٢٥١] انظر أنيسة أكحل العيون: البيئة بين التدهور والحماية ، المرجع السابق ، ص ٢٣ .

المطلب الثاني

قانون حماية البيئة ذو طابع فني

فالملاحظ أن أغلب التشريعات البيئية من حيث الصياغة القانونية لها تحاول التوفيق بين المبادئ والأفكار القانونية والحقائق العلمية المتعلقة بالبيئة. [٢٥٢] وقد ذكر البعض أنه "لكى تكون قوانين حماية البيئة البحرية فعالة ومؤثرة فإنه يتحتم أن تشتمل على تنظيمات ومواد قانونية متماشية مع الحقائق والمعلومات العلمية ، والإمكانية التكنولوجية ، ومع الاحتياجات والخبرات التجارية والاقتصادية ، ومع الحقائق النفسية والسياسية للحياة الوطنية والعالمية ". [٢٥٣]

والواقع أنه ليس معنى القول بأن قانون حماية البيئة ذو طابع فني نفي هذه الخصيصة عن غيره من التشريعات ، فالتشريعات التى تُنظم المجال الاقتصادي أو المالي ، وكذلك بعض نصوص قانون العقوبات المتعلقة بجرائم التهرب الجمركي والضريبي والمخدرات وسرقة التكنولوجيا كلها لها طابع فني – ويتم أخذ بعض هذه النواحي الفنية فى الاعتبار عند الصياغة القانونية لها – وإنما المقصود بكون قانون حماية البيئة ذا طابع فني أن دور النواحي الفنية والعلمية فى صُياغة نصوص هذا القانون كبير بالمقارنة بغيره من فروع القانون الأخرى.

فالقواعد القانونية البيئية ينبغي أن تستوعب الحقائق العلمية والا · ـة كالتعرف على ملوثات البيئة الطبيعية والصناعية ، ووسائل انتقالها وتأثيراتها الضارة على الإنسان والحيوان والنبات ، والوسائل الفنية المستخدمة فى قياس درجة التلوث ،

---

[٢٥٢] انظر د. فوزي أو صديق: حماية البيئة فى التشريع القطري ، المرجع السابق ، ص ٦٠ .

[٢٥٣] انظر د. محمد إبراهيم رشدي ود. أحمد سيد مرسى : الأبعاد العلمية فى التشريعات الوطنية لحماية البيئة البحرية ، دراسة تحليلية للجوانب العلمية فى التشريعات الإقليمية منشور فى مجموعة أعمال الندوة الإقليمية لتشريعات حماية البيئة البحرية الساحلية المنعقدة بمعهد علوم البحار والمصايد بالإسكندرية فى الفترة من ٢١ – ٢٥ إبريل ١٩٧٩ ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، برنامج دراسة بيئة البحر الأحمر وخليج عدن طبعة القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٦١ وما بعدها وص ٧١ .

أو السيطرة على مصادره ، أو الحد منها ، ورصد ملوثات البيئة وتحديد مستوياتها أو المعايير المسموح بها. ويبدو الطابع الفني لقانون حماية البيئة أيضاً في كون قواعده لا ترمي إلى الحفاظ على البيئة فقط بل إلى وضع بعض القيود الفنية على قواعد قانونية أخرى موجودة فى فروع أخرى من فروع القانون. (٢٥٤)

كذلك يمكن أن نلمس الجانب الفني فى قانون حماية البيئة فى كيفية تنفيذ وإعمال الأحكام القانونية الواردة فى قواعده . فغالبية قواعد هذا القانون هي قواعد اتفاقية مصدرها معاهدات أو اتفاقات مبرمة بين الدول بشأن الحفاظ على البيئة – كما سبق القول – وبالتالي فإن تنفيذ هذه القواعد متروك لكل دولة على حده ، فالدولة هي الصانعة للقانون والمخاطبة به والمنفذة له ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن كل دولة رقيبة على غيرها من الدول فى تنفيذ قواعد هذا القانون، فسلوك كل دولة خاضع للملاحظة والمراقبة المتبادلة من الدول الأخرى الأطراف في الاتفاقية. (٢٥٥)

---

(٢٥٤) فعلى سبيل المثال فإن القاعدة القانونية التى تقرر أن أعالى البحار مفتوحة لكل الدول ساحلية كانت أو غير ساحلية، وأن لكل دولة أن تُمارس فيها حرية الملاحة ، وحرية التحليق ، وحرية وضع الكابلات وخطوط الأنابيب ، وإقامة الجزر والمنشآت الصناعية ، وحرية صيد الأسماك والبحث العلمي . (المادة الثانية من اتفاقية جنيف لأعالي البحار لعام ١٩٥٨ والمادة ٨٧ من قانون البحار لعام ١٩٨٢) وهنا يأتي قانون حماية البيئة ليضع الحدود والقيود على ممارسة تلك الحرية ويقرر أن هناك "التزاماً" على الدول بالحفاظ على البيئة البحرية فى أعالي البحار من التلوث وإلا تحملت تبعة المسئولية عن ذلك. وعلى كل دولة أن تتخذ التدابير اللازمة – فيما يتعلق بالأنشطة في هذه المنطقة– لضمان الحماية الفعالة للبيئة البحرية من الآثار الضارة التى قد تنشأ عن هذه الأنشطة . انظر فى ذلك أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٠ وما بعدها .

(٢٥٥) انظر فى ذلك

- J.Schneider, world public order of the environment, London, sterens & sons, 1979, p 133.

المطلب الثالث

قانون حماية البيئة ذو طابع تنظيمي آمر

القاعدة القانونية الآمرة هي تلك القاعدة التى لا يقوى المخاطبون بأحكامها على مخالفتها. وتأتي على عكسها تماماً القاعدة القانونية المكملة [٢٥٦] . ولما كان قانون حماية البيئة إنما يتناول بالتنظيم الوسط البيئي الذى يعيش فيه الإنسان والكائنات الحية الأخرى - سواء كان وسطاً طبيعياً أو صناعياً، وكانت أي مشكلة أو خطر يُهدد هذا الوسط أو يَضُرُّ به من شأنه أن يُلحق الضرر بجميع المقيمين على كوكب الأرض - لذلك فيجب أن تكون قواعد هذا القانون آمرة ، بحيث لا يقوى المخاطبون بأحكامها على مخالفتها. فهى تحمى مصالح وحقوقاً مشتركة ، وهي حق كل إنسان فى بيئة نظيفة وصالحة وخالية من المشاكل والمخاطر .

ويبدو الطابع الآمر فى قواعد قانون حماية البيئة - كما ذكر البعض- فى الجزاءات المترتبة على مخالفة قواعده ، وتتنوع هذه الجزاءات بين الجزاءات المدنية ، والجنائية ، والإدارية . فمن ناحية وجود جزاء مدني فإنه يُلاحظ أن الأمر لا يقتصر فى هذا القانون على بطلان الاتفاقات المخالفة لقواعده فحسب، وإنما تترتب المسئولية المدنية على الأعمال التى تُسبب أضراراً بيئية تنعكس آثارها على الإنسان والممتلكات ، وتتكفل قواعد القانون الداخلي فى كل دولة بتنظيم المسئولية والتعويض عن الأضرار البيئة مراعية فى ذلك أحكام الاتفاقات الدولية. من ناحية ثانية فإنه يوجد جزاء جنائي ، إذ أن مخالفة قواعد قانون حماية البيئة تشكل جريمة جنائية معاقباً عليها فى غالبية النظم القانونية البيئية الوطنية علاوة على أن الاتفاقيات الدولية التى تعالج تلوث البيئة ومكافحته تحض على وضع العقوبات الرادعة فى النظم الوطنية للدول المنضمة إليها. [٢٥٧]

---

[٢٥٦] راجع فى تفصيل ذلك أ.د سعيد جبر وأ.د محمود عبدالرحمن : مبادئ القانون ، المرجع السابق ، ص ٦٤ وما بعدها .

[٢٥٧] انظر فى تفصيل ذلك أ.د أحمد عبدالكريم سلامة قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص٥٢ وما بعدها – ود. فوزي أو صديق :حماية البيئة فى التشريع القطري ، المرجع السابق ، ص ٦١ وما بعدها .

من ناحية ثالثة فإن النظم القانونية البيئية الوطنية تضع جزاءات إدارية على المنشآت المخالفة لأحكام قانون البيئة مثل غلق المنشأة أو إلغاء ترخيصها أو توقيع غرامة إدارية عليها وهو ما سوف نعالجه تفصيلاً فى الباب الرابع من هذه الرسالة.

المطلب الرابع

قانون حماية البيئة له جوانب دولية

وترجع هذه الخاصية إلى كون المصلحة أو الهدف المحمي بهذا القانون – وهو البيئة – لا يهم المجتمع الوطني لكل دولة فقط وإنما يلقى إهتماماً من المجتمع الدولي بأسره . لذلك إذا كان كل مشرع في إطار القانون الداخلي يسعى إلى حماية البيئة من المشكلات والمخاطر التى تحيط بها في دولته فإن المجتمع الدولي لم يقف مكتوف الأيدي فى مواجهة تلك المخاطر، وإنما اهتم بها ونبه إلى خطورتها ، وعمل على الوقاية منها ووضع الحلول لها ، إلى حد إضفاء وضع أو مسحة دولية ظاهرة على القواعد القانونية المتعلقة بحماية البيئة.

وقد ذكر البعض[٢٥٨] أن هذه المسحة أو الطابع الدولي لقانون حماية البيئة تجد أساسها فى عدة أمور منها :

أولاً : طبيعة النشاط الذى يؤثر سلبياً على البيئة ، فغالبية الأنشطة التى تضر بالبيئة لا تقتصر آثارها الضارة على حدود الدولة التى حدثت فيها ، وإنما تتعداها إلى دول أخرى . فعلى سبيل المثال فإن الأمطار الحمضية ذات الآثار الخطيرة على صحة الإنسان وعلى المزروعات والأبنية وللآثار وكائنات البيئة المائية – كما سبق القول – وإن كانت تجد مكوناتها من أكاسيد النيتروجين والكبريت فى الأنشطة الصناعية بالولايات المتحدة الأمريكية وأوربا الغربية فإنها تتفاعل مع بخار الماء المنبعث من المحيط الأطلسى وبحر البلطيق لتهطل على

---

[٢٥٨] أ.د أحمد عبدالكريم : سلامة قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٤ - و د. أنيسة أكحل العيون: البيئة بين التدهور والحماية ، المرجع السابق ، ٢٣ .

الدول الإسكندنافية. (٢٥٩)

ثانياً : الأشخاص الذين يمارسون النشاط الذى يؤثر على البيئة . ذلك أن المخاطر والمشاكل التى تؤدي إلى الإضرار بالبيئة لا تصدر عن أشخاص القانون الداخلي المخاطبين بأحكامه سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين فقط ، وإنما تصدر كذلك عن أشخاص مخاطبين بأحكام القانون الدولي. مما أدى إلـــى دخـــول موضوعات دولية إلى تشريعات حماية البيئة الخاصة بكـل دولـــة ، كموضـــوع المسئولية الدولية عن الأضرار البيئية ، والمسئولية المدنية ذات العنصر الأجنبـــي وما تثيره من مشكلات الاختصاص القضائي الدولي وتنازع القوانين. (٢٦٠)

ثالثاً : طبيعة المصلحة التى تحميها قواعد قانون البيئة . فهذه المـــصلحة المتمثلة فى حماية البيئة من المشاكل والمخاطر التى تـــحيط بهـــا هـــى مـــصلحة مشتركة Inclusive interest ينبغي أن تعمل جميع الدول على حمايتها ، فالدول لها مصالح بيئية مشتركة فى تقليل الأضرار التى تلحق بالبيئـــة ، وفـــى ضـــمان الاستعمال المعقول والمقيد لموارد البيئة لصالح الأجيال الحاضرة والمستقبلة. (٢٦١)

---

(٢٥٩) انظر فى ذلك

- I.H. Van lier, Acid Rain and international law, p. 5.

(٢٦٠) انظر فى ذلك أ.د أحمد عبدالكريم سلامة : علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع – دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٦ ، ص ٢٠٧ ، ود. فوزي أو صديق حماية البيئة فى التشريع القطري ، المرجع السابق ، ص ٦٣ .

(٢٦١) انظر فى ذلك

- I. Schneider, world public order of the environment, op cit, p. 10.

المبحث الرابع

طبيعة قانون حماية البيئة

بعد أن تناولنا المقصود بقانون حماية البيئة، وكيف نشأ، ومصادره ،وخصائصه التى تميزه عن غيره من فروع القانون الأخرى ، فإنه جدير بنا بعد هذا أن نحدد الطبيعة القانونية لهذا الفرع من فروع القانون. و نقصد هنا بعبارة الطبيعة القانونية إلى أى تقسيمات القوانين ينتمى قانون حماية البيئة . حيث جرى الفقه على تصنيف فروع القانون إلى تصنيفين كبيرين ، وهما القانون العام والقانون الخاص. [٢٦٢] ويقصد بالأول مجموعة القواعد القانونية التى تنظم العلاقات التى تكون الدولة طرفاً فيها باعتبارها صاحبة سيادة. ويُقصد بالآخر مجموعة القواعد القانونية التى تنظم العلاقات بين الأفراد فيما بينهم أو بينهم وبين

---

[٢٦٢] والحقيقة التى لا يمكن إنكارها أو تجاهلها أن هنالك العديد من القوانين المتداخلة والمتجاوزة للحدود التقليدية لكل من القانونين الخاص والعام . بمعنى أكثر دقة أنه لا يمكن اعتبار هذه القوانين من فروع القانون العام أو من فروع القانون الخاص بصفة مطلقة ، بل هى على حد تعبير Lachaume (قوانين هجين droits hybrids) أو (قوانين خنثى droits hermaphrodites) أى تقع فى حدود وإطار القانونين العام والخاص معاً . ومن قبيل ذلك قانون العقوبات (droit pénal) ، وقانون التأمين droit d'assurances ، وقانون المنافسة (droit de la concurrence) ، وقانون الاستهلاك droit de la consummation) (وقانون البيئة droit de environnement. وقد أطلق بعض الفقهاء على التداخل بين فروع القانون المختلفة : القانون الاقتصادى (La droit economique) أو قانون الأعمال (Le droit des affaires) أو قانون السوق أو (الصفقات) (Le droit du marché).

- LACHAUME Jean – François, La Compétence suit la notion, Actualité Juridique, Droit Administratif (AJDA) , 2002 P. 77 .
- DREIFUSS Muriel, L'immixtion du droit privé dans les contrats administratfs, AJDA, 2002 , p 1373 .

انظر فى ذلك أ.د. سعيد جبر وأ.د. محمود عبد الرحمن : مبادئ القانون، المرجع السابق، ص ٤٥.

الدولة باعتبارها شخصاً قانونياً عادياً يتعامل كما يتعمل الأفراد(٢٦٣) ، وفى إطـــار البحث عن طبيعة قانون حماية البيئة يمكن القول إن الفقه قد انقسم بشأن ذلك إلـــى عدة اتجاهات ، فالبعض يرى أن هذا القانون هو فرع من فروع القانون الخاص ، والبعض الأخر يرى أنه فرع من فروع القانون العام ، بينما ذهب رأى إلى القول بأنه يصعب دخوله فى فروع القانون العام ، كذلك يصعب دخوله فى فروع القانون الخـــاص ، وأنـــه فرع مستقل وأصيل من فروع علم القانون . وســـوف نتحـــدث عن كل اتجاه من هذه الاتجاهات تباعاً.

---

(٢٦٣) يلاحظ أن الفقهاء قد اختلفوا بشأن المعيار الذى يمكن على أساسه التميز بين القانون العـــام والقانون الخاص، فذهب البعض إلى القول بأن هذا المعيار يجب أن يرتد إلى المصلحة التى يتكفل كل منهما بحمايتها ، فالقانون العام يقوم على حماية المصالح العامة والقانون الخاص يقوم على حماية المصلحة الخاصة ، إلا أن هذا المعيار كان مثار نقد من ناحيـــة أن كـــل قواعد القانون سواء كان عاماً أو خاصاً رائدها المصلحة العامة ، وأنه إذا كانـــت قواعـــد القانون الخاص تستهدف تحقيق المصلحة الخاصة فلا يمكن أن يكون ذلك علـــى حـــساب المصلحة الاجتماعية. وذهب جانب آخر من الفقه إلى الاعتماد على شكل قواعد كل مـــن القانونين للتميز بينهما، فالقانون العام قواعده آمرة متعلقة بالنظام العام بينما القانون الخاص قواعده مكملة تتعلق بالمصالح الخاصة . ولكن هذا الرأى تعرض هو الأخر لـــسهام النقـــد باعتبار أن قواعد القانون الخاص ليست كلها مكملة بل هناك طائفة منها متعلقـــة بالنظـــام العام، وتمس كيان الجماعة مثل قواعد الميراث وقوانين الأسرة وهى على هذا النحو قواعد آمرة. لذلك فإن المعيار الراجح لدى الفقه هو الذى يعتمد على معيار صفة الدولة التى تدخل بها طرفاً فى العلاقة، هل بوصفها صاحبة سيادة أو شخصاً عادياً. انظـــر بـــشأن جميـــع المعايير السابقة وتقديرها كلاً من:-

- Weill, Droit civil, introduction générale, Paris 1973 , 3 éme éd P. 37
- R.Savatir , Du droit Civil au droit Public Paris, L.G.D.J., 2 éme éd., 1950 , p. 5 etS.
- أ.د. نزيه الصادق المهدى : نظرية القانون ، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١١٣ وما بعدها.
- أ.د. سعيد جبر وأ.د. محمود عبدالرحمن: مبادئ القانون، المرجع الـــسابق، ص ٤٥.

والمراجع الفرنسية المشار إليها بذات الصفحة وهى :

- J.Rivero: Droit Public et droit privé , Conquete au statu quo? Dalloz. 1947 chronique, p. 69 et S.
- G.Ripert, Le Declin du droit , Paris, L.G.D.J, 1949 , p. 547 .

أولاً : قانون حماية البيئة فرع من فروع القانون الخاص :

رأى البعض أنه قد يُتصور أن يكون قانون حماية البيئة فرعاً من فروع القانون الخاص، وذلك انطلاقاً من أنه إذا كان القانون الخاص هو الذى ينظم ويضبط علاقات الأفراد العاديين - كما سبق القول -فإن هذه الخصيصة توجد فى قانون حماية البيئة إذ ينظم نوعاً معيناً من علاقات الأفراد وهى علاقاتهم بالبيئة . فهو يُحدد ما ينبغى أن يكون عليه سلوك الأشخاص فى تعاملهم مع مكونات وعناصر البيئة - وذلك بوضع شروط ومعايير ذلك السلوك - كاستغلال وتشغيل السفن على نحو لا يضر البيئة البحرية ، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى فإن قواعد القانون الخاص المتعلقة بالمسئولية المدنية والتعويض هى المهيمنة على نظام المسئولية عن الأضرار البيئية ، سواء من حيث شروط قيام هذه المسئولية ، أو أساسها القانونى ، وكيفية تقدير التعويض وهذا من شأنه أن يؤدى إلى القول بأن قانون حماية البيئة فرع من فروع القانون الخاص. [٢٦٤]

على أننا نعتقد أن هذا التصور لا يمكن قبوله ، فإذا كان حقاً أن قانون حماية البيئة ينظم علاقات الأفراد العاديين بالبيئة فإن الطرف الآخر فى هذه العلاقة هو الدولة بوصفها سلطة عامة صاحبة سيادة، فهى القوامة على حماية البيئة من المخاطر والمشاكل التى قد تهددها . كما أن القواعد التى تُنظم سلوك الأفراد العاديين فى قانون حماية البيئة هى قواعد آمرة لا يملك هؤلاء الأفراد مخالفتها ، وإلا استحقوا الجزاء سواء كان جزاءً جنائياً أو مدنياً أو إدارياً . أضف إلى ما تقدم فإن قواعد قانون حماية البيئة التى تنظم علاقة الأفراد بالبيئة هى قواعد هدفها المصلحة العامة ، وهذا كله ينفى تصور أن يكون قانون حماية البيئة فرعاً من فروع القانون الخاص.

أما القول بأن قواعد المسئولية المدنية هى التى تسرى على المسئولية فى إطار قانون حماية البيئة فإن هذا مردود عليه بأن قواعد المسئولية فى إطار قانون حماية البيئة تختلف عن قواعد المسئولية المدنية ، وحتى أوجه الاتفاق

---

[٢٦٤] انظر فى عرض هذا التصور أ.د. أحمد عبدالكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٥٧ وما بعدها.

الموجودة بينها لا يمكن أن تبرر اعتبار قانون حماية البيئة فرعاً من فروع القانون الخاص ، فذات قواعد المسئولية تُطبق - فى جزء كبير منها - فى إطار القانون الإدارى وتحديداً فى مجال مسئولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية ومع ذلك لم يقل أحد بأن القانون الإدارى فرع من فروع القانون الخاص.

ثانياً : قانون حماية البيئة فرع من فروع القانون العام :

غالبية فقهاء القانون يرجحون اعتبار قانون حماية البيئة فرعاً من فروع القانون العام [٢٦٥] ، والواقع أن هذا الرأى له وجاهته، فكما سبق أن ذكرنا فإن قواعد هذا القانون فى أغلبها قواعد آمرة ، كذلك فإن الدولة بوصفها سلطة عامة صاحبة سيادة هى الطرف الآخر فى العلاقة، كذلك تترتب جزاءات جنائية وإدارية على مخالفة قواعد هذا القانون ، وقبل هذا وذاك فإن قواعد هذا القانون، تبغى بصورة مباشرة تحقيق المصلحة العامة ، ولما كانت المصلحة العامة ، هى من الأهداف الأساسية لقواعد القانون العام ولنشاط الإدارة الذى تنظمه تلك القواعد[٢٦٦] فإن ذلك من شأنه أن يغلب القول بأن قانون حماية البيئة هو فرع من فروع القانون العام.

ثالثا : قانون حماية البيئة فرع مستقل وأصيل :

يذهب رأى فى الفقه [٢٦٧] إلى القول بأن " قانون حماية البيئة هو فرع

---

[٢٦٥] انظر من هذا الرأى أ.د. ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة، المرجع السابق، ص ٦٥ -والمستشار : جمال مبارك العنيزى: دور القضاء الإدارى فى حماية البيئة فى دولة الكويت بحث مقدم إلى مؤتمر دور القضاء فى تطوير القانون البيئى فى المنطقة العربية المنظم من قبل معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية والمركز العربى الإقليمى للقانون البيئى بدولة الكويت فى الفترة من ٢٦-٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢ ، ص ٣ - وأ.د. على السيد الباز: ضحايا جرائم البيئة دراسة مقارنة من مطبوعات لجنة التأليف والتعريب والنشر، مجلس النشر العلمى، جامعة الكويت، ٢٠٠٥، ص ٢٧.

[٢٦٦] انظر فى ذلك أ.د. ثروت بدوى القانون الإدارى دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٧، ص ١٣ وما بعدها.

[٢٦٧] انظر فى ذلك أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة، المرجع السابق، ص ٥٨ وما بعدها.

مستقل وأصيل من فروع علم القانون، وأنه يخضع لنظرية مستقلة تُهيمن عليه لها ذاتيتها التى تميزها عن غيرها من نظريات فروع القانون العام أو الخاص . فهو يتخذ من البيئة ونظرياتها البيولوجية والفيزيائية منطلقاً لقواعده القانونية ، ويحاول أن يزاوج بين الأفكار العلمية البحتة والأفكار القانونية ، وهو يعالج المشكلات القانونية المختلفة لنشاط الإنسان فى علاقته بالبيئة والوسط الطبيعى الذى يعيش فيه ، بقواعد إذا كان لها فى ذات الوقت شبه بالقانون العام وبالقانون الخاص إلا أن لها استقلالية وسمات خاصة يستدل بها عليها ". إلا أن هذا الرأى يرى أن كل ما تقدم لا يصح أن يؤدى إلى القول بأن قانون حماية البيئة هو قانون مختلط تجمع قواعده بين القانون العام والقانون الخاص.

ونعتقد أن هذا الرأى غير سديد فى قوله بأن قانون حماية البيئة فرع مستقل وأصيل، فما ساقه من حجج هى مجرد خصائص أو سمات يتمتع بها قانون حماية البيئة شأنه شأن كل فروع القانون ، فالقانون الاقتصادى والمالى - على سبيل المثال - تنظم قواعده أموراً فنية وله نظرياته الخاصة ، ومع ذلك لم يتخذ أحد ذلك حجة للقول بأنه ليس فرعاً من فروع القانون العام ، أو أنه فرع مستقل وأصيل ولا يمكن إدخاله فى أى من التقسيمين الكبيرين لفروع القانون . لذلك فإننا نشاطر الاتجاه الغالب فى الفقه بالقول بأن قانون حماية البيئة هو فرع من فروع القانون العام.

رابعاً : إلى أى فروع القانون العام ينتمى قانون حماية البيئة؟

إذا كنا قد انتهينا إلى أن قانون حماية البيئة هو فرع من فروع القانون العام فإن السؤال الذى يطرح نفسه فى هذا المقام هو **هل هذا القانون فرع مستقل من فروع القانون العام؟ وإذا لم يكن كذلك فإلى أى فروع القانون العام ينتمى؟** الواقع أن مثار هذا التساؤل إنما يكمن فى أن حماية البيئة يتقاسمها أكثر من فرع من فروع القانون العام وذلك كل من ناحيته، فالقانون الدولى العام يتناولها فى إطار القواعد والإلتزامات الدولية المفروضة على الدولة فى نطاق حماية البيئة.

والقانون الجنائي يتناولها من ناحية تجريم الأفعال التي من شأنها الإضرار بالبيئة ووضع العقوبات عليها. والقانون الإدارى يتناولها في نطاق دور الإدارة في حماية البيئة عبر الوسائل والمكنات التي أعطاها إياها القانون لتحقيق المصلحة العامة. والقانون الاقتصادى يتناول حماية البيئة في نطاق علاقتها بالتنمية الاقتصادية والمالية.

يذهب أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو وبعض الفقه إلى القول بأن " قانون حماية البيئة أو قانون البيئة .. ليس قانوناً موحداً يقع بين دفتى تقنين من التقنيات ولكنه هو مجموعة من القوانين أو التشريعات التى تتفق فى وحدة الهدف وهو حماية البيئة. وأغلب هذه التشريعات توجد في قوانين الصحة العامة ، والنظافة العامة ، والمحلات العامة والإدارة المحلية، وكلها تدخل فى إطار القانون الإدارى. وإذا كانت بعض الدول قد أصدرت أخيراً قوانين خاصة بحماية البيئة ، على وجه الاستقلال فإن هذه القوانين لا تستغرق كل تشريعات أو قواعد حماية البيئة ، كما أنها تدخل في مجال القانون الإدارى وتعد من فروعه الحديثة التي أضيفت مؤخراً إلى فروعه التقليدية كقانون الخدمة المدنية وقانون المرور..) وكلها تتكامل لتجسد القواعد التى تحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها باعتبارها إحدى السلطات العامة فيها وهذه هى قواعد القانون الإدارى ". [٢٦٨]

ونحن نتفق مع أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو في أن غالبية التشريعات التي تنظم حماية البيئة إنما تدخل في إطار القانون الإدارى وتعتبر فرعاً من فروعه الحديثة. لا سيما أنه حتى بالنسبة للالتزامات والقواعد الدولية التي تُلقى على عاتق الدولة بموجب قواعد القانون الدولى بهدف حماية البيئة إنما

---

[٢٦٨] أ.د. ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة، المرجع السابق، ص ٦٥ وراجع من ذات الرأى وقريب منه المستشار جمال مبارك العنيزى: دور القضاء الإدارى فى حماية البيئة فى دولة الكويت، المرجع السابق، ص ٣ ود. على السيد الباز: ضحايا جرائم البيئة، المرجع السابق، ص ٢٧.

تصب فى النهاية فى قوالب القانون الإدارى الوطنى الخاص بكل دولة، وذلك لوضع هذه الالتزامات وتلك القواعد موضع التنفيذ وعن طريق آليات ومكنات الإدارة التى منحها إياها القانون ، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى فإن القانون الجنائى وإن كان يتناول بعض جوانب حماية البيئة بالتنظيم عن طريق تجريم الأفعال التى من شأنها الإضرار بالبيئة، فإن الاتجاه الحديث فى القانون الجنائى إنما يتجه نحو الحد من العقاب الجنائى فى الجرائم البيئية وبعض الجرائم الأخرى والاكتفاء بالجزاء الإدارى ، حتى بدأنا نسمع عن مصطلح قانون العقوبات الإدارى والقانون الإدارى الجنائى [٢٦٩] لكل ذلك فإن قانون حماية البيئة مكانه الطبيعي بين فروع القانون العام وفى إطار القانون الإدارى.

---

[٢٦٩] راجع فى ذلك د. أمين مصطفى محمد: النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارى (ظاهرة الحد من العقاب) دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ٩ و ما بعدها - و أ.د. محمد سامى الشوا: القانون الإدارى الجزائى "ظاهرة الحد من العقاب" ، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٦، ص ٩ وما بعدها - و أ.د. محمد غنام القانون الإدارى الجنائى والصعوبات التى تحول دون تطوره ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد الأول ، مارس ١٩٩٤ ، ص ٩٢ وما بعدها ، والعدد الثالث ، يونيو ١٩٩٤ ، ص ١١ وما بعدها.

الفصل الثالث

الحماية الإدارية للبيئة بين أوجه الحماية القانونية الأخرى للبيئة

بالنظر إلى أهمية موضوع حماية البيئة من ناحية ، وإلى تشعب وكثرة المخاطر والمشاكل التى تحيط بها من ناحية أخرى ، وعدم اقتصار أضرار ومسببات هذه المخاطر على دولة واحدة فإنها كانت مثار اهتمام قواعد القانون الدولى والداخلى على حد سواء ، وقد استتبع ذلك تعدد أوجه حماية البيئة بتعدد هذه القواعد القانونية التى تنظم كل وجه من أوجه هذه الحماية . وحتى لا تخرج هذه الدراسة عن إطارها الصحيح باعتبارها دراسة قانونية للحماية الإدارية للبيئة فإننا سوف نتناول فكرة موجزة عن أوجه حماية البيئة وذلك فى إطار التشريعات المنظمة لحماية البيئة سواء كانت تشريعات دولية أو وطنية ، وذلك فى المبحث الأول ، ثم نتناول فى المبحث الآخر إبراز أهمية دور الحماية الإدارية للبيئة بالنظر إلى غيرها من أوجه الحماية الأخرى.

المبحث الأول

أوجه حماية البيئة

هناك عدة أوجه لحماية البيئة ، ففى نطاق القانون الدولى توجد حماية دولية للبيئة عن طريق المنظمات الدولية والمعاهدات والاتفاقات الدولية التى تتم بين أعضاء وأشخاص القانون الدولى. وفى نطاق القانون الوطنى نجد أن هناك حماية عن طريق التشريعات الجنائية الوطنية الخاصة بكل دولة ، علاوة على أنه توجد حماية للبيئة تمارس عن طريق الأفراد والأحزاب والجمعيات الأهلية ، والأهم من هذه وتلك توجد حماية إدارية للبيئة تقوم بها الأجهزة الإدارية فى أى دولة من خلال ممارسة دورها الذى ناطه بها القانون من أجل تحقيق الأهداف التى حددها لها. وسوف نلقى نظرة موجزة عن كل وجه من أوجه هذه الحماية فى مطلب مستقل.

المطلب الأول

الحماية الدولية للبيئة

ونقصد بها تلك الحماية التى تتم عن طريق أشخاص القانون الدولى - سواء كانوا دولاً أو منظمات دولية بكافة أنواعها ، أو غيرهم من أشخاص القانون الدولى - بهدف المحافظة على البيئة ومنع تلويثها ، والعمل على خفضه والسيطرة عليه حال وقوعه ، والمحافظة على الموارد الطبيعية وذلك عن طريق قواعد القانون الدولى ، أياً كانت مصادر هذه القواعد . أى سواء كانت اتفاقات دولية ، أو قرارات منظمات دولية ، أو غيرها من المصادر على الوجه الذى سبق بيانه فى الفصل الثانى من هذا الباب.

وقد بدأت الجهود الدولية لحماية البيئة منذ أمد بعيد - خلال وقبل الحرب العالمية الثانية - عندما قامت عصبة الأمم بالتعاون مع بعض الحكومات بإبرام اتفاقية دولية للحد من تلوث البيئة البحرية بواسطة السفن . ومع بداية الأربعينيات والخمسينيات من القرن الماضى أبرمت عدة اتفاقيات دولية للمحافظة على الحياة المائية والبرية ولكنها لم تحظ بأية فاعلية نتيجة لعدم تصديق الدول عليها ، مثال ذلك الاتفاقية الدولية لتنظيم صيد الحيتان لعام ١٩٤٦. [٢٧٠]

ومع نهاية الستينيات من القرن الماضى ونتيجة لكثرة الإنذارات سواء من العلماء أو أنصار البيئة أو الرأى العام حول خطورة المشاكل التى تتعرض لها البيئة ؛ فقد تفجر الوعى والإحساس البيئى على مستوى العالم ، وقد مارس ذلك أثراً واضحاً فى صدور العديد من الاتفاقيات الدولية ؛ ففى عام ١٩٦٨ انبثق عن المجلس الأوروبى ما عُرف بـ " إعلان حول النضال ضد التلوث الجوى " وكذلك ما يعرف بـ " العهد الأوروبى للماء " . أيضاً تحركت منظمة الوحدة الإفريقية نحو التوصية بما يُعرف "بالإتفاقية الإفريقية لحماية الطبيعة

---

[٢٧٠] فى تفصيل ذلك انظر د. بدرية عبدالله العوضى :أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى " دور المنظمات الدولية فى تطوير القانون الدولى البيئى" ، المرجع السابق ، ص ٧٠.

والمصادر الطبيعية". [٢٧١]

وعقب ذلك دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى عقد مؤتمر دولى بشأن حماية البيئة الإنسانية من أجل إيقاف هبوط مستوى تلك البيئة ، ووضع القواعد القانونية الكفيلة بحمايتها والمحافظة على مكوناتها ومواردها الطبيعية ، وذلك بناءً على الدراسات والأبحاث المستفيضة التى قامت بها الأمم المتحدة عن طريق أجهزتها المتخصصة قبل توجيه هذه الدعوة . وقد عُقد هذا المؤتمر بالفعل في الفترة من٥ إلى ١٦ يوليو عام ١٩٧٢ بمدينة أستكولهم بالسويد ، وانتهى إلى تبنى مجموعة هامة من المبادئ والتوصيات على درجة بالغة من الأهمية لا تزال حتى يومنا هذا المرجع الأساس لكافة المهتمين بشئون حماية البيئة. [٢٧٢]

ويؤرخ البعض بتاريخ انعقاد هذا المؤتمر كمولد للقانون الدولى للبيئة[٢٧٣] وقد تواصل الاهتمام الدولى بحماية البيئة حيث عُقد فى مدينة ريودى جانيرو فى يونيو عام ١٩٩٢ مؤتمر الأمم المتحدة الثانى لحماية البيئة ، والمعروف بمسمى مؤتمر "البيئة والتنمية" أو "قمة الأرض" وقد تمخض عما يعرف بإعلان ريو بشأن البيئة والتنمية ، ومفكرة القرن وهى عبارة عن مبادئ فى العلاقات الدولية بشأن حماية البيئة، واتفاقية التغيرات المناخية واتفاقية التنوع البيبولوجى . [٢٧٤]

---

[٢٧١] انظر فى ذلك : د. أنيسة أكحل العيون: البيئة بين التدهور والحماية، المرجع السابق ، ص ١٤ وما بعدها.

[٢٧٢] انظر شأن هذا المؤتمر وما صدر عنه من توصيات وإعلانات:
- J.P. Sicault,La Conference des Nations- unies sur l'environnement, thèse, Paris, 1976, p. 10et S.
- L.Sohn, the Stockholm decloration on human environment, in Harunt. L. Jour, 14 (1973) p. 423et Seq.

وانظر كذلك أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة ، المرجع السابق، ص ٣١ – ود. بدرية عبدالله العوضى: أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى "دور المنظمات الدولية فى تطوير القانون الدولى البيئى"، المرجع السابق ، ص ٧٢ وما بعدها – ود. محسن أفكيرين: القانون الدولى للبيئة، المرجع السابق، ص ٦.

[٢٧٣] انظر د. أنيسة أكحل العيون: البيئة بين التدهور والحماية ، المرجع السابق، ص ١٥.

[٢٧٤] انظر فى ذلك د. محسن أفكيرين: القانون الدولى للبيئة ، المرجع السابق، ص ٧.

عقب ذلك عـقدت الكثير من الاتفاقيات الدولية الخاصة بحمايـة البيئـة سواء كانت اتفاقات متعددة الأطراف ، أو ثنائية أو كانت اتفاقات عالمية أو إقليمية. كذلك ساهمت المنظمات الدولية المتخصصة كثيراً فى الحماية الدولية للبيئة مثـل منظمة الصحة العالمية ، ومنظمة اليونسكـو ، ومنظمة الأرصاد الدولية ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، والمنظمة الاستشارية البحرية ، ومنظمة العمل الدولية. [٢٧٥]

المطلب الثانى

حماية الأفراد والجماعات الوطنية للبيئة

ونقصد بها تلك الحماية التى يقوم بها الأفـراد ، والجمعيـات الأهليـة ، والأحزاب فى المجتمع الوطنى لكل دولة ، من أجل المحافظة على البيئة ، وذلـك بمنع المخاطر والمشكلات التى تحيط بها منذ البداية ، أو محاصرتها ومنع تفـاقم آثارها وعلاجها بعد وقوعها. وذلك عن طريق ممارسة الضغوط بشتى الطرق من أجل حمل أجهزة الدولة المختصة على التصدى للمشكلات والمخـاطر البيئيـة ، ومراقبة أدائها فى هذا الشأن.

والواقع أن الاهتمام بحماية البيئة قد بـدأ فـى صـورة حمايـة الأفـراد والجماعات الوطنية للبيئة ، ففى الولايات المتحدة الأمريكية ودول أوربا وبخاصة فرنسا وألمانيا والسويد بدأ الاهتمام بحماية البيئة عندما تزايد عدد الجمعيات التـى أخذت فى كشف المتسببين فى تلويث البيئة من الهيئات والأفراد ، ومتابعتهم مـن أجل الوصول إلى إدانتهم ، وممارسة الضغوط بصور مختلفة سواء عـن طريـق التجمعات و المظاهرات أو تكوين الأحزاب وتنظيم المؤتمرات والندوات من أجـل دفع الحكومات إلى الاهتمام بمشاكل البيئة على نحو أفضل، وانتهاج سياسة عامـة

---

[٢٧٥] انظر بشأن دور هذه المنظمات والوكالات المتخصصة فى الحماية الدولية للبيئة د.بدريـة عبدالله العوضى:أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى " دور المنظمات الدوليـة فـى تطوير القانون الدولى للبيئة "، المرجع السابق، ص ٨٣ وما بعدها .

تزيد من فاعلية هذه الحماية. [٢٧٦]

وسـوف نتنـاول بصـورة موجزة الدور الذى يمكن أن يمارسه كل من الأفراد ، والجمعيات الأهلية ، والأحزاب فى حماية البيئة.

أولاً : حماية الأفراد للبيئة :

بدأ الاهتمام بحماية البيئة من المشاكل والمخاطر التى تُـحيق بها عن طريق الأفراد [٢٧٧] فى صورة التظاهرات ، وعقد الندوات والمؤتمرات مـن أجـل مطالبـة الحكومات والأنظمة فى كل دولة بالاهتمام بمشاكل البيئة . فالأفراد بحكم أنهم يُشكلون الرأى العام فى أى دولة قد تكون لهم المقدرة والفاعلية فى حماية البيئة أكثر مـن دور الحكومة والأجهزة الإدارية فى الدولة . ولعل مرد ذلك أن الحكومات قد تغفل عن عمد القضاء على بعـض المشاكـل المتعلقة بالبيئة – مثل التلوث الناتج عن المـصانع – إذا كان من شأن هذه المشاكل التأثير على التنمية فى الدولة ، ولكنها قد تـضطر إلـى ذلك تحت ضغط الرأى العام الذى يُشكله الأفراد وغيرهم من الجماعات الأهلية.

والواقع أن دور الأفراد فى حماية البيئة يرتبط بصورة كبيرة بمدى نمـو الرأى العام فى كل دولة ، فنجد أن دورالأفراد فى حماية البيئة يزداد بصورةٍ كبيرة فى الدول المتقدمة ، التى تكون فيها مساحة الرأى العام كبيـرة ومتاحـة وتلقـى اهتماماً كبيراً من جانب الحكومات والأجهزة الإدارية. وذلك على عكس الحال فى الدول التى تكون فيها مساحة الرأى العام قليلة أو معدومة. [٢٧٨] وهى غالباً الدول

---

(٢٧٦) انظر فى ذلك :

- Michel Des Pax, Droit de L'environnementt, op Cit, p. VIII.

(٢٧٧) انظر بشأن الدورالذى يمكن أن يمارسه الأفراد فى مواجهة مشاكل البيئـة : د.نيكـولاس هوبكنز و د. سهير مهنا و د. صلاح النجار: الناس والتلوث – البناء الثقافى ورد الفعـل الاجتماعى فى مصر – ترجمة مشيرة الجزايرى: الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى، مصر ٢٠٠٣، ص ٢١ وما بعدها.

(٢٧٨) الواقع أن سبب قلة مساحة الرأى العام أو انعدامها فى بعض الأحوال فى الدول النامية أو ما يسمونها بدول العالم الثالث إنما يرجع إلى أن الرأى العام يحتاج لكثير من الأمور لتكوينه وهو ما لا يوجد فى هذه الدول– فكما ذكر بعض الفقه– فإن الرأى العام لا يتشيد إلا فى –

النامية أو ما يسمونها بدول العالم الثالث . فنجد أن اهتمام الأفراد بحماية البيئة يقل أو ينعدم فى هذه الدول وحتى إن وجد فى حدود معينة فإنه لا يلقى إلا القليل من الاهتمام من الحكومات والأجهزة الإدارية.

وثمة دور هام للأفراد فى حماية البيئة - لا يمكن أن يفترق فى الدول المتقدمة عنها فى الدول النامية - وهو سلوك الأفراد تجاه البيئة ومواردها الطبيعية ، وذلك عن طريق محاولة الاقتصاد قدر الإمكان فى موارد الطبيعة المتاحة وعدم استنزافها أو إنهاكها.

ثانياً : حماية الجمعيات الأهلية للبيئة :

لقيت البيئة اهتماماً كبيراً من الجمعيات الأهلية، فقد وجد محبو الطبيعة والمدافعون عن البيئة ضالتهم المنشودة فى نظام الجمعيات الأهلية كجهة تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، ولها الأهلية القانونية ، وأهلية التمثيل أمام القضاء لتعطيهم المقدرة على تنسيق جهودهم وتضافرها فى سبيل تحقيق هدفهم فى حماية البيئة.

فقد أصبحت جمعيات الدفاع عن البيئة ، وجمعيات الدفاع عن المستهلكين واجهة معبرة عن حماية البيئة والمستهلك وذلك فى الأنظمة الديمقراطية . [٢٧٩] إذ

- دول حظيت شعوبها بفرص وافية للارتقاء بأفرادها اقتصادياً وثقافياً واجتماعياً علاوة على أنها حظيت بتجارب عديدة من الكفاح الدستورى فالرأى العام لا يمكن أن يتكون فى دول يعانى الأفراد فيها من الفقر والجهل كذلك لا يمكن أن يتكون الرأى العام في دولة ما إلا إذا توافرت فيها للأفراد حرياتهم الأساسية مثل الحرية الشخصية وحرية الرأى وحرية الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات والنقابات وحرية الصحافة وسائر وسائل الإعلام . انظر فى ذلك أ.د. سعد عصفور: مشكلة الضمانات والحريات العامة فى مصر بحث منشور بمجلة المحاماة العددان الخامس والسادس - مايو - يونيو ١٩٥٩ ص ١٠٥، ص ١١٠ وما بعدها.

[٢٧٩] انظر في ذلك أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل: نحو قانون موحد لحماية البيئة، المرجع السابق، ص١٠١ وانظر في دور الجمعيات من حماية الغذاء من التلوث د. محمد عبده إمام : الحق فى سلامة الغذاء من التلوث فى تشريعات البيئة دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية ٢٠٠٤ ص ٣٩٥ وما بعدها - وانظر بشأن دور الجمعيات الأهلية فى حماية المستهلك د. راضى عبدالمعطى على السيد: الإتجاه الى خلق نظرية عامة فى القانون الادارى لحماية المستهلك، رسالة دكتوراة، مقدمة لكلية الحقوق جامعة أسيوط عام ٢٠٠٢ ، ص ٤٩٥ وما بعدها.

تعمل هذه الجمعيات على تنسيق جهود الأفراد مع جهود أجهزة الدولة التى تعمل فيها من أجل تحقيق الغرض الذى أُنشئت من أجله.

وما من شك فى أن هذه الجمعيات لها دور كبير فى حماية البيئة ، ولكنها بحاجة إلى تنسيق نشاطها مع الدولة والحصول على دعمها لتحقيق أهدافها فى حماية البيئة ، ولكن مع الوضع فى الاعتبار أن تبقى هذه الجمعيات محتفظة باستقلالها فى مواجهة الدولة وأجهزتها لأن فقدانها لهذا الاستقلال يترتب عليه أن تُصبح مجرد أداة أو جهاز تابع للحكومة.[٢٨٠] وهو ما قد يفقدها القدرة على القيام بمهمتها فى حماية البيئة على خير وجه ، خاصة أن هذه الجمعيات تُمارس ضغوطاً على الحكومة بمعارضتها لكل مشروع من المشروعات التى من شأنها أن تؤدى إلى تلويث البيئة والإضرار بها . [٢٨١]

وتلجأ هذه الجمعيات إلى عدة وسائل منْ أجل تحقيق أهدافها ، بداية مع جمع المعلومات المتعلقة بالمشاكل التى تهدد الوسط البيئى ، وذلك عن طريق القيام بعمل قاعدة بيانات حول هذه المشاكل والأسباب التى تؤدى إليها وذلك توطئة لعرض هذه المعلومات على الجهات الإدارية للعمل على إزالة هذه المعوقات والمشاكل البيئية . [٢٨٢] وفى بعض الأحيان قد تمارس دوراً استشارياً بالنسبة للجهات المختصة باتخاذ قرار يتعلق بالبيئة . وقد تكون لها مشاركة فى أعمال اللجان التى تتولى إعداد التشريعات المتعلقة بحماية البيئة ، بل إننا نجد أن القانون

---

[٢٨٠] انظر :

- J.Morand- Deviller, le droit de l'Environnement, P.U.F.Que sais – je No 2334 , Ire éd, Paris 1987 .

[٢٨١] انظر أ.د. نبيلة عبدالحليم كامل: نحو قانون موحد لحماية البيئة، المرجع السابق، ص ١٠١ وانظر كذلك.

- M.Prieur , L'agrément des associations de protection de la nature et de l''environment. D. 1978 . chronl 43 .

[٢٨٢] انظر فى ذلك د. أحمد مصطفى ناصف: نحو إنشاء قاعدة بيانات قانونية للتشريعات البيئية فى جمهورية مصر العربية بحث مقدم إلى المؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين المنعقد بالجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع، القاهرة، فبراير ١٩٩٢.

نفسه فى بعض البلاد يُلزم الهيئات المختصة سواء كانت مركزية أو محلية بعدم اتخاذ قرار في مجموعة من المسائل المتعلقة بالبيئة إلا بعد أخذ رأى الجمعيات (الأكثر تمثيلاً) وذلك بغرض تأكيد ديمقراطية هذه القرارات. [٢٨٣]

فإذا لم تحقق الوسائل السابقة الهدف الذى ترمى إليه هذه الجمعيات فى حماية البيئة فإنه يكون لها – بما أعطاها القانون من شخصية اعتبارية تعطيها الحق فى أهلية التقاضى من أجل المصالح التى تكونت من أجلها ، وهى رعاية البيئة وحمايتها – أن تـُقيم الدعاوى أمام القضاء ضد أى قرارات إدارية تتعلق بإنشاء مشروعات ، أو الترخيص لبعض الأفراد بأنشطة من شأنها الإضرار بالبيئة. ومن الدعاوى التى أقامتها الجمعيات بهدف حماية البيئة الدعوى التى أُقيمت أمام محكمة القضاء الإدارى بالإسكندرية من جمعية أصدقاء البيئة بالإسكندرية ضد رئيس مجلس الوزراء المصرى ، ومحافظ الإسكندرية ، ورئيس الهيئة المصرية العامة لحماية الشواطئ ، ورئيس جهاز شئون البيئة ، ورئيس حى شرق الإسكندرية بهدف وقف وتنفيذ إلغاء القرار الصادر من محافظ الإسكندرية بالترخيص بإقامة أندية للشرطة والمعلمين والقوات المسلحة داخل حرم البحر بالمنطقة الواقعة بشاطئ رشدى ومصطفى كامل بالإسكندرية ، لمخالفتها لتشريعات البيئة، وما يمكن أن تؤدى إليه من تأثير بيئى ضار وقد قضى لصالح الجمعية فى هذه الدعوى. [٢٨٤]

وفى دولة الكويت تمارس الجمعيات الأهلية دوراً كبيراً فى حماية البيئة الكويتية ، فقد تأسست فى ٣١ / ٣ / ١٩٧٤ الجمعية الكويتية لحماية البيئة كجهة أهلية تعمل على حماية البيئة وذلك من خلال السعى إلى تحقيق الأهداف التالية :

---

[٢٨٣] انظر فى ذلك أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل: نحو قانون موحد لحماية البيئة، المرجع السابق، ص ١٠٣ وانظر كذلك.

- J.Morand- Deviller, le droit de l'Environnement, Op. cit, p. 54.

[٢٨٤] حكم محكمة القضاء الإدارى بالإسكندرية الصادر بجلسة ٢٠٠١/٦/١٤ فى الدعوى رقم ١٦٩٤ لسنة ٥٥ ق منشور بمجموعة أعمال مؤتمر دور القضاء فى تطوير القانون البيئى فى المنطقة العربية تجربة جمهورية مصر العربية المنعقد فى الكويت فى الفترة من ٢٦ إلى ٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢، ص ٣٤٧.

- العمل على حماية البيئة ومكافحة أسباب التلوث فى جميع المجالات وتجميع جهود المهتمين بهذه الأمور وتنسيقها.
- اتخاذ كافة الإجراءات الوقائية والعلاجية الممكنة ضد التلوث.
- العمل على إيجاد تفكير بيئى وعلى واقتراح التشريعات العلاجية الممكنة ضد تلوث البيئة.
- حماية مصادر الثروة الطبيعية فى البلاد.
- الاهتمام بالنواحى التربوية والإعلامية والاجتماعية والثقافية المتعلقة بالبيئة وحمايتها.
- السعى إلى تحقيق المساهمة الفاعلة فى توعية المواطن ورفع مستواه العلمى والثقافى فى الأمور المتعلقة بالبيئة ، خاصة فيما يتعلق بتلوث الهواء والتربة وحماية مصادر الثروة الطبيعية فى البلاد والمحافظة عليها وذلك بالتعاون مع الجهة المختصة.

وللجمعية عدد من اللجان الفاعلة ؛ منها اللجنة التطوعية لحماية البيئة البرية ، ولجنة حماية الحياة الفطرية . وقد قامت اللجنة التطوعية بأنشطة وأعمال كثيرة مميزة فى مجال حماية البيئة والمحافظة عليها ، ونظمت لجنة حماية الحياة الفطرية عدة معارض تصويرية عن الحياة الفطرية. والجمعية عضو فى الاتحاد الدولى لصون الطبيعة (IUCN).

وفى عام ٢٠٠١ وعلى أثر كارثة نفوق الأسماك فى جون الكويت نشأت جماعة الخط الأخضر ، كجمعية غير مشهرة تعمل تحت مظلة الاتحاد الكويتى للمزارعين ، حيث كان بداية نشاطها بقيام مجموعة من الناشطين فى المجال البيئى بالدعوة إلى إقامة أول تجمع ومظاهرة بيئية أمام البرلمان الكويتى بغرض دفع مزيد من أعضاء البرلمان للتوقيع على عقد جلسة طارئة لبحث مشكلة نفوق الأسماك.عقب ذلك قامت هذه الجماعة ببذل جهود كبيرة فى كشف المتسببين فى تلوث البيئة الكويتية وأسباب هذا التلوث بكافة الطرق سواء عن طريق التحرى البيئى أو نشر المقالات بالصحف والمجلات. وفى أكتوبر عام ٢٠٠٤ صدر تحت مظلة هذه الجماعة مجلة

الخط الأخضر ، كمجلة متخصصة بالشئون البيئية ، تهتم بنشر المقالات والأبحاث المتعلقة بالبيئة ، وتمارس دوراً كبيراً فى التوعية البيئية ليس على مستوى البيئة الكويتية فقط وإنما امتد دورها هذا إلى العديد من الدول العربية المجاورة.

إلى جانب ذلك توجد جمعية العمل التطوعى والتى تهتم بحماية البيئة الكويتية عن طريق القيام بأعمال تطوعية كنظافة الشواطئ ، والمحافظة على الأحياء البحرية ، ومن أعمالها برنامج تنمية وحماية الشعاب المرجانية . واستخراج السفن الغارقة فى المياه الكويتية عن طريق فريق الغوص الكويتى للتقليل من مصادر التلوث ، وتنمية المحميات الطبيعية وحماية التنوع الحيوى فى الكويت.

ومما لا شك فيه ان للجمعيات الأهلية دوراً هاماً فى التأثير فى اتجاهات المواطنين وسلوكياتهم على نحو يُحافظ على البيئة ويوفر لمواردها الحماية والتنمية. [٢٨٥] كذلك يؤدى التوسع فى إنشاء الجمعيات الأهلية المعنية بشئون البيئة إلى دعم الجهود التى تبذلها الدولة والأجهزة التنفيذية والمحلية من أجل حماية البيئة مما يتحقق معه ما يصبوا إليه الجميع من الحق فى بيئة صحية سليمة وتنمية متواصلة. [٢٨٦]

ثالثا : دور الأحزاب فى حماية البيئة :

لم تقتصر حماية البيئة من قبل الجماعات الأهلية على الجمعيات فقط وإنما تعدتها إلى اهتمام الأحزاب السياسية بالأمر ، فكما ذكر بعض الفقه لما كانت الأحزاب السياسية فى الدول الديمقراطية تلعب دوراً هاماً فى توعية الجماهير ، ولما كان رفع مستوى الوعى البيئى لدى الناس يعتبر وسيلة لازمة لمكافحة التلوث – فإن بعض الأحزاب قد تأسست فى السنوات الأخيرة بغرض حماية البيئة ، والتوعية بأهميتها ، وإبراز مخاطر الاعتداء عليها ، والعمل على صيانتها بكل

---

[٢٨٥] انظر د. فارس محمد عمران: السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر، المرجع السابق، ص ٥٤.

[٢٨٦] راجع المستشار محمد عبد العزيز الجندى: دور الجمعيات الأهلية فى حماية البيئة، بحث مقدم إلى مؤتمر قانون البيئة بين الواقع والمأمول بكلية الحقوق، جامعة طنطا بتاريخ ٢٠٠١/٣/٢٥.

السبل السلمية. [٢٨٧] فاعتباراً من الثمانينيات أصبح للبيئة "حزب سياسى" فى أغلب الدول الأوربية حزب مهمته الرئيسية الحفاظ على البيئة والدفاع عنها. [٢٨٨]

ومن الدول الأوربية التى يوجد فيها حزب سياسى للدفاع عن البيئة – وهو ما يعرف بحزب الخضر – كل من بلجيكا ، والدنمارك ، وإسبانيا ، وفرنسا ، والمملكة المتحدة ، وإيطاليا ، وأيرلندا ، ولوكسمبرج ، وهولندا ، والبرتغال ، وألمانيا ، والنمسا ، وسويسرا. وكان يوجد حزب للخضر فى الاتحاد السوفيتى السابق. كذلك نجد وجوداً لهذا الحزب فى كل من بولندا ، والولايات المتحدة الأمريكية ، وكندا ، واليابان. ويهدف حزب الخضر إلى حماية الطبيعة والتنسيق بينها وبين الحياة البشرية. ويُعتبر حزب الخضر فى ألمانيا من أقوى أحزاب الخضر فى أوربا، إذ له تمثيل ليس بقليل فى البرلمان الألمانى ، كذلك له سبعة نواب فى البرلمان الأوربى. أما عن جمهورية مصر العربية فقد وجد فيها حزب للخضر تأسس عام ١٩٨٨ وكان لحادث تشرنوبل أثر كبير فى تأسيسه. ويُدافع هذا الحزب عن حماية البيئة باعتبارها حقاً أصيلاً للإنسان المصرى فى العيش فى حياة خالية من التلوث ، وفى سبيل ذلك يولى البيئة الاهتمام الرئيسى لبرامجه وأهدافه. [٢٨٩]

المطلب الثالث

الحماية الجنائية البيئية

يُقصد بالحماية الجنائية للبيئة تلك الحماية التى تقررها التشريعات الجنائية ، فى إطار القانون الوطنى لكل دولة، بغرض منع المشاكل والمخاطر التى تُحيط بالبيئة منذ البداية ، وذلك عن طريق الصفة الرادعة للعقوبات التى يضعها هذا القانون

---

[٢٨٧] نقلاً عن أ.د. ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق، ص ١٥.

[٢٨٨] انظر أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل: نحو قانون موحد للبيئة، المرجع السابق، ص ٩٢.

[٢٨٩] انظر د. فارس محمد عمران: السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر، المرجع السابق، ص ٥٥.

لملاحقة المضرين بالبيئة بالعقاب. ويكون ذلك عن طريق تحديد الأفعال والسلوكيات التى من شأنها الإضرار بالبيئة ، ووضع عقوبات وتدابير رادعة على إتيانها. (٢٩٠)

فالقانون الجنائى – بما له من دور فى حماية المصالح الاجتماعية الجوهرية – يبدو له أهمية كبيرة وذاتية خاصة فى نطاق حماية البيئة ، باعتبارها مصلحة اجتماعية لها أهميتها بالنسبة للفرد والجماعة على السواء – ويبدو مظهر ذلك فى أن الكثير من الأفعال التى يتم تجريمها من قبل المشرع حال كونها تنال من البيئة تدخل فى عداد جرائم الخطر وليس جرائم الضرر ، أى أنه يكفى وقوع الفعل الماس بالبيئة فى حد ذاته لقيام الجريمة حتى ولو لم يترتب على وقوعه حدوث ضرر بالبيئة. (٢٩١)

والواقع أن الحماية الجنائية تأتى حين يرى المشرع أن الحماية التى يوفرها لمصلحة ما من المصالح الاجتماعية فى فروع القانون الأخرى ليست كافية لصيانة هذه المصلحة. (٢٩٢) ويرى بعض الفقه (٢٩٣) أنه يحسن لتفعيل

---

(٢٩٠) راجع بشأن الحماية الجنائية من حيث مضمونها وعناصرها وأهدافها كلاً من :أ.د. سلوى توفيق بكير: الحماية الجنائية للبيئة ، المرجع السابق، ص ٥٤. ومابعدها و د. فرج صالح الهريش: جرائم تلويث البيئة، المرجع السابق، ص ٦٦ ومابعدها – ود. أسامة عبدالعزيز: نحو سياسة جنائية لحماية البيئة، المرجع السابق، ص ١٠٧ وما بعدها ود. أشرف توفيق شمس الدين: الحماية الجنائية للبيئة، المرجع السابق، ص٦، ص ٢٥، ص٣٠ – ود. محمد حسن الكندرى: المسئولية الجنائية عن التلوث البيئى، المرجع السابق، ص١٢ وما بعدها.

(٢٩١) انظر فى تفصيل ذلك د. عبد الرحمن حسين على علام: الحماية الجنائية لحق الإنسان فى بيئة ملائمة، مكتبة نهضة الشرق– القاهرة ١٩٨٥ ص ٨ ومابعدها – وانظر كذلك د. أشرف توفيق شمس الدين: الحماية الجنائية للبيئة ، المرجع السابق، ص ٧ ومابعدها – وكذلك د. أسامة عبد العزيز: نحو سياسة جنائية لحماية البيئة، المرجع السابق، ص ١٠٧.

(٢٩٢) أ.د. سلوى توفيق بكير: الحماية الجنائية للبيئة، المرجع السابق، ص٥٥.

(٢٩٣) د. عبد الفتاح محمد سراج: فلسفة العقاب على جرائم البيئة "دراسة تحليلية فى فلسفة القانون البيئى"، مجلة كلية الدراسات العليا– بأكاديمية مبارك للأمن– مصر العدد السادس يناير ٢٠٠٢ ص ٢٤٨ وما بعدها.

الفلسفة العقابية على الانتهاكات البيئية أن يتبنى المشرع سياسة جنائية تقوم على عدة أمور ، منها : العقاب على الشروع فى تنفيذ الأفعال التى تمثل انتهاكات بيئية باعتبارها تشكل تهديداً على البيئة ، وذلك يتوقف على حسب ما إذا كان الفعل يُتصور فيه الشروع من عدمه. وكذلك التوسع فى العقوبات السالبة للحرية على بعض الجرائم التى تُلحق الأذى بالصحة العامة وحياة الإنسان . وإنشاء قضاء جنائى متخصص للنظر فى جرائم البيئة، وذلك لما يمثله هذا الأمر من مميزات عدة ، من أهمها سرعة الفصل فى قضايا البيئة وهى من العوامل الحاسمة فى تحقيق الردع.

ويرى البعض الآخر من الفقه أن تنوع صور المساس بالبيئة وخطورتها يؤدى إلى القول بضرورة وجود حماية جنائية خاصة للبيئة. ذلك أن نصوص التجريم العامة الواردة فى قوانين العقوبات – والتى تحمى الإنسان والحيوان – مثل جرائم المساس بالحق فى الحياة ، وسلامة الجسم لا تتضمن حماية كافية للبيئة. إذ أنها تتسم بنطاق ضيق يقصر عن شمول دائرة واسعة من الأفعال الماسة بالبيئة . من جانب آخر فإنه قد يصعب إقامة الدليل على توافر الصلة بين أفعال المساس بالبيئة من ناحية وبين أفعال المساس بالحق فى الحياة أو سلامة الجسم من ناحية أخرى، الأمر الذى يؤدى إلى أن تُصبح النصوص العامة غير كافية ولا فعالة لحماية البيئة. فضلاً عما يتميز به المساس بالبيئة وضوابط المحافظة عليها من اعتبارات فنية تقتضى إفرادها بنصوص خاصة. [٢٩٤]

وعليه فقد تدخل المشرع فى غالبية الدول فوضع تجريماً خاصاً أو نماذج خاصة لتجريم الأفعال التى تُشكل خروجاً على الضوابط التى تكفل حماية البيئة ، ووضع من العقوبات والتدابير ما يكفل لنصوص التجريم الموضوعية تحقيق هدفها، ولم يكتف بما جاء بنصوص التجريم العامة المتعلقة بالحق فى الحياة وسلامة الجسم.

---

[٢٩٤] د. أشرف توفيق شمس الدين: الحماية الجنائية للبيئة، المرجع السابق، ص٣٠.

المبحث الثانى

أهمية دور الحماية الإدارية للبيئة

الواقع أنه إذا كان كل وجه من أوجه الحماية القانونية للبيئة - السابق الحديث عنها فى المبحث الأول من هذا الفصل- له أهميته ومزاياه ، إلا أنه على الجانب الآخر لا يخلو من بعض العيوب والمثالب التى من شأنها الانتقاص من الفائدة الموجودة منه فى حماية البيئة ، من ناحية والتى تُبرز مدى الحاجة إلى حماية إدارية فعالة للبيئة من ناحية أخرى . لذلك فإن الأمر يقتضى منا أن نتناول فى مطلب أول : تقدير كل وجه من أوجه الحماية القانونية السابق الحديث عنها، ثم نتناول فى مطلب آخر : إبراز أهمية الحماية الإدارية للبيئة.

المطلب الأول

تقدير أوجه الحماية القانونية للبيئة

الحماية الدولية للبيئة لها فائدتها من نواحٍ كثيرة ، منها : أنها تكون أكثر فاعلية فى معالجة المشاكل والمخاطر البيئية التى لا تقتصر أضرارها أو مسبباتها على دولة واحدة . مثل التلوث البحرى بالزيت [٢٩٥] ومشكلة الأمطار الحمضية التى تتكون فى بعض الدول ثم تهطل على دول أخرى. [٢٩٦] كذلك تبدو فائدتها فى الاستفادة من الإمكانيات والتقنيات الفنية العالية فى دراسة المشاكل والمخاطر البيئية، فهذه التقنيات نظراً لتكلفتها المرتفعة لا يمكن امتلاكها إلا من خلال بعض أشخاص القانون الدولى وبخاصة المنظمات الدولية ، وهى إمكانيات وتقنيات قد لا

---

[٢٩٥] راجع بشأن الجهود الدولية لحماية البيئة البحرية من التلوث بالزيت أ.د. جلال وفاء محمدين: الحماية القانونية للبيئة البحرية من التلوث بالزيت ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية ٢٠٠١، ص٣ وما بعدها - والمستشار أحمد محمود الجمل : حماية البيئة البحرية من التلوث فى ضوء التشريعات الوطنية والاتفاقات الاقليمية والمعاهدات الدولية ، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص ٤ وما بعدها.

[٢٩٦] راجع بشأن الأمطار الحمضية مسبباتها، ومكوناتها، وأخطارها:-

- I.H. Van lier, Acid Rain and international Law, p. 5.

تتاح فى إطار الحماية الوطنية للبيئة الخاصة بكل دولة. [٢٩٧]

إلا أن الحماية الدولية هذه يعيبها ما يعيب قواعد القانون الدولى بصفة عامة من إثارة الشك حول مدى قوتها الإلزامية من ناحية، ومدى فاعلية الجزاءات التى تتضمنها قواعد هذا القانون من ناحية أخرى[٢٩٨]. ليس هذا فحسب بل إنه على المستوى الوطنى على الرغم من توصل دول المجتمع الدولى إلى إبرام أكثر من (١٨٠) اتفاقية دولية وإقليمية بشأن حماية البيئة إلا أن معظم هذه الاتفاقيات لم يتم تنفيذها بالشكل المطلوب من قبل غالبية الدول.

فالدول العربية على سبيل المثال لم تقم بتنفيذ الاتفاقات البيئية التى انضمت إليها بشكل مرضٍ، ويرتد ذلك إلى أسباب عديدة من أهمها: غياب السياسات البيئية الواضحة فى هذه الدول. وتجاهل الجوانب القانونية فى الاستراتيجيات الوطنية أو فى الخطط الخمسية للتنمية، بالإضافة إلى النقص فى الأدوات القانونية والكوادر الفنية الوطنية المتدربة على تطبيق وتنفيذ المعايير البيئية المنصوص عليها فى الاتفاقيات الدولية البيئية حتى بعد الانضمام إليها وتعهد الدول الأطراف بتطبيقها على المستوى الوطنى. [٢٩٩]

لكل ما تقدم فإن الحماية الدولية للبيئة وإن كان لها أهميتها إلا إنها لا تكفى

---

[٢٩٧] انظر فى تفصيل ذلك أ.د. بدرية عبدالله العوضى: أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى "دور المنظمات الدولية فى تطوير القانون الدولى البيئى" ، المرجع السابق، ص ٦٠ وما بعدها.

[٢٩٨] انظر بشأن القوة الإلزامية لقواعد القانون الدولى أ.د. صلاح الدين عامر: مقدمة لدراسة القانون الدولى العام ، المرجع السابق، ص ١٠٢ وما بعدها - وأ.د. مفيد شهاب: القانون الدولى العام- الجزء الأول- المصادر -أشخاص القانون الدولى العام- القاهرة، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، ص ٢٧ وأ.د. حامد سلطان، القانون الدولى العام فى وقت السلم، المرجع السابق ، ص ٢٦ وما بعدها - وانظر بشأن ضعف الحماية الدولية للبيئة أ.د. ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة، المرجع السابق، ص٢٦.

[٢٩٩] راجع فى ذلك أ.د. بدرية عبدالله العوضى: أبحاث فى القانون البيئى الوطنى و الدولى " معوقات تطبيق الاتفاقات البيئية الدولية فى دول مجلس التعاون الخليجى"، المرجع السابق، ص ٢٩١ وما بعدها.

وحدها للقيام بالهدف المنشود – وهو حماية البيئة من المخاطر والمشاكل التى تحيط بها – وإنما يجب أن تكملها حماية قانونية أخرى فى إطار القانون الوطنى ، حماية تستطيع أن تضع قواعد القانون الدولى للبيئة – إذا صح التعبير – موضع التنفيذ ، بأن تكفل لها من الجزاءات الإدارية والجنائية والوسائل الوقائية ما يضفى عليها عنصر الإلزام، ولن يكون ذلك إلا بمقتضى الحماية الجنائية والإدارية وحماية الأفراد والجمعيات الأهلية للبيئة على الوجه الذى سبق تناوله.

ومن **ناحية ثانية** فإن **الحماية التى يكلفها الأفراد ، والهيئات والجمعيات الأهلية** للبيئة لها أهميتها فى إيقاظ الرأى العام لمواجهة أى مشكلة أو خطر يُهدد البيئة أو يلحق بها الأذى – وذلك عن طريق التوعية بمخاطر هذه المشكلات، ومخاطبة الأجهزة الإدارية فى الدولة بشتى الوسائل للعمل على حل هذه المشكلات – مما يُحقق حلاً سريعاً وفعالاً لحماية البيئة.

إلا أن جدوى هذه الحماية رهينة – كما سبق أن ذكرنا – بمدى نمو الرأى العام فى كل دولة. علاوة على أنها تتوقف على مدى استجابة الجهات الإدارية فى الدولة لمطالب الرأى العام هذه . ومرتبطة قبل هذا وذاك بمدى توافر المكنات والإمكانيات لدى الأجهزة الإدارية التى تقوم على حماية البيئة . وعليه فإن الأمر يصب فى النهاية فى إطار الحماية الإدارية ، فبدون وجود هذه الحماية وفاعليتها لا يمكن أن تؤتى حماية الإفراد والجمعيات الأهلية لعناصر البيئة ثمارها.

من **ناحية ثالثة** نجد أن **الحماية الجنائية للبيئة** تُحقق أهدافاً كثيرة فى حماية البيئة ، وذلك من خلال عنصر الردع الذى ينتج عن تطبيق العقوبات التى تتضمنها النصوص الجنائية المنظمة للجرائم الماسة بالبيئة ، أو حتى بالنظر إلى النص وهو فى طور السكون – دون تطبيقه على أحد – عن طريق ما تؤدى إليه العقوبات المدونة فى هذا النص من كبت للبواعث الدافعة إلى إتيان الأفعال التى من شأنها الإضرار بالبيئة. (٣٠٠)

---

(٣٠٠) انظر بشأن صفة التقويم أو الردع التى يحققها النص الجنائى: أ.د. أحمد فتحى سرور: السياسة الجنائية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٢٧١ وما بعدها – وكذلك أ.د.مأمون سلامة: –

لذلك فإن بعض الفقه يرى - بحق - أن دور القانون الجنائى فى مجـال حماية البيئة يعتبر دوراً ثانوياً - أو يجب أن يكون كذلك - بحيث لا يتجاوز تدعيم بعض قواعد القانون الإدارى المتعلقة بحماية البيئة. وذلك راجع إلى أن الجزاءات التى يضعها القانون الجنائى فى أغلب الأحوال تكون ضعيفة غير رادعة ، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى فإن توقيع الجزاءات الجنائية إنما يأتى فى مرحلة لاحقـة بعد ارتكاب الأفعال الضارة بالبيئة وكعقوبة عليها. (٣٠١)

ومما يعضد هذا الرأى أنه طبقاً للنظريات الحديثة فى علمـى الإجـرام والعقاب التى تتجه نحو الحد من العقاب والجزاءات الجنائية ، وذلك لعدة أسـباب منها: عدم فاعلية هذه الجزاءات فى كثير من الأحيان، حتى إن بعض الجزاءات أو العقوبات التبعية الملحقة بها قد تكون أكثر فاعلية منهـا ، ومـا أدى إليـه زيـادة التجريم من تضخم فى قانون العقوبات والتشريعات العقابية على نحو يأباه الضمير الإنسانى . ولهذا اتجه حديثاً إلى اعتبار القانون الجنائى هو الوسـيلة الأخيـرة - وليس الوسيلة الوحيدة - لتوفير الحماية اللازمة للمصالح الاجتماعية المختلفـة، إذ أصبح لا يُستعان بالحل الجنائى لمواجهة سلوك ما غير مشروع إلا إذا ثبت عُجـز الحلول القانونية الأخرى فى مواجهته. (٣٠٢)

- الواقعية فى القانون الاشتراكى، مجلة المحاماة العددان ٥، ٦ عام١٩٧٢ ص ١٢١ - و أ.د. سلوى توفيق بكير: الحماية الجنائية للبيئة ، المرجع السابق، ص ٥٥ وما بعدها.

(٣٠١) صاحب هذا الرأى هو أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو: قانون حماية البيئة فـى ضـوء الشريعة، المرجـع السابـق، ص ٢٧ وما بعدها.

(٣٠٢) انظر بشأن الاتجاه الحديث فى الحد من العقاب ودواعيه و مبرراته: أ.د. أحمد فتحى سرور: المشكلات المعاصرة للسياسة الجنائية مجلة القانون والاقتصاد عدد عـام١٩٨٣ ص ٤٢٦ وما بعدها - وكذلك أ.د. محمد سامى الشوا: القانون الإدارى الجزائى "ظاهرة الحـد مـن العقاب"، المرجع السابق، ص ٢٦ وما بعدها - ود.أمين مصطفى محمد: النظرية العامـة لقانون العقوبات الإدارى "ظاهرة الحد من العقاب" ، المرجع السابق، ص ٨ وما بعدها.

المطلب الثانى

إبراز أهمية الحماية الإدارية

وإذ اتضح – على النحو السابق تناوله فى المطلب السابق من هذا المبحث – عدم كفاية أنواع الحماية القانونية الأخرى ، سواء كانت حماية دولية ، أو جنائية ، أو حماية الأفراد والجمعيات الأهلية – لرعاية البيئة وصيانتها والقضاء على المخاطر والمشاكل التى تحيط بها من ناحية . وكذلك احتياج هذه الأوجه للحماية إلى إمكانيات ووسائل الأجهزة والجهات الإدارية فى إطار كل دولة لإمكان فاعليتها فى ممارسة الدور الذى تقوم به فى حماية البيئة من ناحية أخرى ؛ فإنه يبدو واضحاً مدى أهمية الدور الذى تُمارسه الإدارة فى كل دولة لحماية البيئة.

والواقع أن أهمية الحماية الإدارية للبيئة إنما ترتد علاوة على ما تقدم إلى عدة أمور منها :-

أ- كون الحماية الإدارية للبيئة تتضمن وسائل وقائية لحماية البيئة وأخرى علاجية فهذه الحماية تُمارس فى مرحلة سابقة على وقوع الخطر أوالمشكلة التى من شأنها الإضرار بالبيئة وذلك عبر تقنية الضبط الإدارى وغيره من الوسائل الوقائية الأخرى مثل التخطيط ، التوجيه والتربية البيئية والإعلام البيئى . كذلك تُمارس دوراً علاجياً فى المرحلة اللاحقة على وقوع الخطر أو المشكلة وذلك عبر تقنية الجزاءات الإدارية كغلق المنشأة أو المحل المتسبب فى الخطر. وهى بهذه الميزة تتفوق على الحماية الجنائية التى لا تمارس دورها فى حماية البيئة إلا بعد وقوع المشكلة أو الخطر البيئى أى بعد حدوث الإضرار بالفعل.

ب- استفادة الحماية الإدارية للبيئة من السلطات والمكنات الأخرى الممنوحة لجهة الإدارة لممارسة اختصاصاتها [٣٠٣]. فبخلاف الضبط الإدارى

---

[٣٠٣] انظر فى بيان وسائل النشاط الإدارى الرئيسية منها والثانوية : أ.د. محمود حلمى وأ.د. فؤاد محمد النادى : الوجيز فى مبادئ القانون الإدارى المصرى واليمنى ، =

الذى يعتبر إحدى الصور الرئيسية للنشاط الإدارى ، يوجد أسلوب المرفق العام كوسيلة رئيسية أخرى للنشاط الإدارى ، كما أن هناك أسلوب القرار الإدارى ، أسلوب العقد الإدارى وسلطة التنفيذ المباشر كما أن الجهات الإدارية فى الدولة هى التى بيدها إعداد الخطط والتوعية والإرشاد بالمخاطر البيئية ، فهذه الوسائل والمكنات تجعل الجهات الإدارية أقدر من غيرها على حماية البيئة.

ج- طبيعة المخاطر والمشاكل التى تهدد البيئة تعطى للحماية الإدارية أهمية تفوق أهمية غيرها من أوجه الحماية الأخرى . فغالبية هذه المخاطر ترتد إلى الجهات الإدارية نفسها وحتى إذا كانت نابعة عن أعمال بعض الأفراد فى الدولة فإن الأجهزة الإدارية – والتى تتجسد فيها وفى تصرفاتها الحماية الإدارية للبيئة – هى أقدر الجهات لمنع أفعالهم هذه ، ووقاية البيئة من المخاطر التى يمكن أن تنجم عنها.

د- حاجة أوجه الحماية الأخرى للحماية الإدارية – فكما ذكرنا – لا قيمة للاتفاقات الدولية أو قرارات المنظمات الدولية إذا لم تكن هناك أجهزة إدارية وطنية تعمل على تنفيذ هذه الاتفاقات أو القرارات. علاوة على أن العقوبات أو التدابير فى نطاق الحماية الإدارية للبيئة قد تؤتى ثماراً أفضل من تلك المقررة فى نطاق الحماية الجنائية.

= الطبعة الأولى ، دار نشر الثقافة ، القاهرة ، ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠ ، ص ١٠٥ وما بعدها – أ.د. محمود عاطف البنا: الوسيط فى القانون الإدارى الطبعة الثانية ١٩٩٢ دار الفكر العربى، القاهرة، ص٣٣١ – د. إبراهيم فياض: القانون الإدارى ، نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتى والمقارن الطبعة الثانية، ٢٠٠٣، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، الكويت، ص ٢٥ وما بعدها.

الباب الثانى

الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة

والمبادئ التى تحكم عملها

تمهيـد:

إذا كانت حماية البيئة هى هدف يجب أن تسعى إليه كافة السلطات العامة فى الدولة والأجهزة الإدارية فيها من أعلاها إلى أدناها، فإنه مع ازدياد المخـاطر والمشاكل البيئية بدت الحاجة ملحة إلى وجود أجهزة وجهات إداريـة متخصصـة تعمل على حماية البيئة ، بالقضاء على المشاكل والمخاطر التى تهددها . وتتمتـع هذه الأجهزة بجانب من صلاحيات السلطة العامة ، وعلى الـرغم مـن إطـلاق تسميات متعددة على هذه الأجهزة أو الجهات سواء تسمية لجنة ، أو مجلـس ، أو وكالة ، أو إدارة ، أو هيئة لحماية البيئة فإنه يجمعها وحدة الهدف ، واتباع وسائل متقاربة سواء بإعـداد مشروعات القوانين ، واللوائح التى تراها مناسـبة لحمايـة البيئـة أو القيـام بجمع المعلومات ، وعمل الدراسات اللازمة لأداء هـدفها فـى حماية البيئة. [٣٠٤]

كما أن تداخـل الدور الدولى والوطنى فى حماية البيئة ، وحداثة وتطور المخاطر والأضرار البيئية ، واتباع الوسائل المناسبة لحماية البيئـة قـد فـرض مجموعة من المبادئ العامة التى تحكم عمل الأجهزة الإدارية فى حماية البيئة وهذه المبادئ تهدف من ناحية أولى إلى فاعلية دور الأجهزة الإدارية فى حماية البيئة ، ومن ناحية ثانية إلى توقى إثارة مسئولية هذه الأجهزة عن الإخلال فى حماية البيئـة ، سواء على المستوى الداخلى أو المستوى الخارجى ، ومن ناحية ثالثة تكفل تحقيق حماية حقيقية للبيئة عن طريق الوقاية من الأضرار التى قد تنجم عـن الأخطـار والمشاكل البيئية أو التقليل من آثارها الضارة.

وعليه سوف نتناول فى فصل أول الأجهزة الإدارية المختـصة بحمايـة البيئة ، ثم نعالج فى فصل آخر المبادئ التى تحكم عمل الأجهزة الإدارية فى حماية البيئة.

---

[٣٠٤] ذات المعنى . أ.د ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة، المرجع السابق ، ص ٥٤

الفصل الأول

الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة

الواقع أن الدول لم تتنبه إلى أهمية وجود أجهزة إدارية متخصصة في حماية البيئة على الوجه الذى سبق بيانه، إلا منذ وقت قريب على أن وجود هذه الأجهزة لا يعنى البتة أنها أصبحت وحدها هى المختصة بحماية البيئة، إذ مازالت تشاركها فى ذلك الجهات الإدارية المركزية كالوزارات والهيئات الإدارية المركزية الأخرى [٣٠٥]. علاوة على أن الجهات الإدارية المركزية كثيراً ما تترك للجهات اللامركزية المحلية جانبا من جوانب الاختصاص بحماية البيئة ، خاصة فيما يتعلق بالتعامل مع النفايات المنزلية، وصيانة النظافة فى الأماكن العامة وإلى جانب هذه وتلك يقع على عاتق مراكز الأبحاث، والتعليم البيئى الحكومية، دور هام فى صيانة البيئة، والمحافظة عليها.

علاوة على ذلك ما تقدم فإن الدولة الإسلامية فى عهد الرسول ﷺ وخلفائه الراشدين والعصرين الأموى والعباسى والعصور المتأخرة بعد ذلك قد عرفت بعض الأجهزة الإدارية المهتمة بحماية البيئة.

وفى ضوء ما تقدم فإننا سوف نتناول الأجهزة الإدارية المهتمة بحماية البيئة فى ثلاثة مباحث، أولها : نظام الحسبة كجهاز إدارى مهتم بحماية البيئة فى الدولة الإسلامية، وثانيها : الأجهزة الحكومية سواء كانت أجهزة متخصصة فى حماية البيئة ، أو كانت جهات إدارية مركزية أخرى ، أو كانت جهات لامركزية محلية أو إقليمية ، ونتناول فى ثالثها : مراكز الأبحاث والتعليم البيئى.

---

[٣٠٥] ذات المعنى أ. د نبيلة عبدالحليم كامل، نحو قانون موحد لحماية البيئة، المرجع السابق ، ص٥٣.

وكذلك - M. Despax, Droit de l'environnement , op. cit., p. 22 et s.

المبحث الأول

نظام الحسبة فى الإسلام وحماية البيئة

تمثل الدولة الإسلامية ظاهرة فريدة فى تاريخ الدول من حيث طبيعتها، وكيانها المادى والمعنوى. فمن يستقرئ الآيات والأحاديث التى تناولت فقه الدولة وأحكامها، والأسس التى تقوم عليها، يجد أنها دولة تقوم على المثل العليا التى تستند أساساً إلى عنصر اعتقادى ، يجعل كل تصرف من تصرفاتها مظهراً لهذا الاعتقاد، الأمر الذى يؤول بجميع تصرفاتها إلى أن تكون عبادة [٣٠٦].

ولما كانت الدولة فى الشريعة الإسلامية دولة تقوم على الفكر، والمثل العليا، والأخلاق، وتسعى لخير المجتمع، فإن الاهتمام بحماية البيئة يكون من مبادئها الرئيسية. على أنه لا تنتهى حدودها بالبيئة التى يقطن بها مواطنيها، وإنما تمتد حيث ينتهى امتداد فكرتها وتشريعها، فحيث أمكنها إقامة العدل بين الناس، ونشر الأمن، وحفظ المصالح الضرورية، أدت ما عليها من حقوق [٣٠٧].

وفى ضوء ما تقدم، فإننا سوف نتناول نظام الحسبة الإسلامى كجهاز إدارى كان له دور كبير فى حماية البيئة [٣٠٨] ، وذلك فى مطلبين، نتناول فى

---

[٣٠٦] راجع بشأن تعريف الدولة فى النظام السياسى الإسلامى وخصائص السلطة السياسية فيه :
أ.د. فؤاد محمد النادى ، موسوعة الفقه السياسى ونظام الحكم فى الإسلام ، الكتاب الأول ، نظرية الدولة فى الفقه السياسى الإسلامى ، دراسة مقارنة بالنظم الدستورية المعاصرة ، الطبعة الأولى ، دار الكتاب الجامعى ، القاهرة ، ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠ ، ص ٤٠ و ص ١٩٨ وراجع كذلك : د. على بن هلال بن محمد العبرى، مدى سلطة الدولة فى رعاية البيئة من منظور إسلامى، رسالة دكتوراة، مقدمة لكلية الدراسات العليا بالجامعة الأردنية، سنة ١٤٢٠ هـ - ١٩٩٩ م ، ص ٦٢ .

[٣٠٧] أ. د . محمد فتحى الدرينى، خصائص التشريع الإسلامى فى السياسة والحكم، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٠٢ هـ - ١٩٨٢ م ، ص ٢٦٥

[٣٠٨] جدير بالذكر تعدد الجهات الإدارية التى كانت مهتمة بحماية البيئة فى الحضارة الإسلامية ومن هذه الجهات التى كان لها أثرها ودورها الذى لا يجحد :

الأول منهما ماهية نظام الحسبة، وأدلة مشروعيته، ونتناول فى الآخر مدى الدور الذى تقوم به فى حماية البيئة.

المطلب الأول

ماهية نظام الحسبة وأدلة مشروعيتها فى الإسلام

تذخر كتب فقهاء المسلمين بالكثير من الأمور حول ولاية الحسبة ، كنظام إدارى ظهر فى الدولة الإسلامية ، كان له أثر عظيم فى تكوين سلوكيات المجتمع المسلم. حيث تناول هؤلاء الفقهاء ماهية الحسبة، ومشروعيتها، وأركانها، وشروطها والآداب المتعلقة بها، وشروط المحتسب وآدابه، وارتباط الحسبة بأهل

١- - مؤسسة الخلافة . أو رئاسة الدولة أو السلطة التنفيذية العليا وأعوانها فقد كان الخلفاء الراشدون يعنون بأمر البيئة ، بأنفسهم وولاتهم وأعوانهم فقد كان عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يحث أحد الصحابة على غرس الشجر على أرضه ، ويشاركه بيده فى الغرس ، ويوصى بالرفق بالحيوان ، وينكر على من قسى عليه، ويشجع على إحياء الموات . وهذا عمر بن عبد العزيز - رضى الله عنه - يفعل مثل ذلك وينهى الحمالين الذين يحملون على الإبل ألا يزيدوا فى حمولتها عن مقدار معين.

٢- مؤسسة الوقف الخيرى : فقد كان للأوقاف - أو الحبوس - الإسلامية دور غير منكور فى الحضارة الإسلامية ومن هذا الدور بناء (المارستانات) أى المستشفيات التى تعالج المرضى مجاناً وتطعمهم مجاناً ، ومثل الوقف على المدارس ، والاستراحات فى طريق الأسفار (والسبل) التى يشرب منها الناس ، بل إنها لم تقتصر على حاجات البشر وحدهم ، بل شملت حاجات بعض الحيوانات حتى إن بعض المسلمين أنشأ وقفاً للكلاب الضالة التى ليس لها مالك ، وفى هذا ما فيه من حماية للبيئة ، عن طريق حماية الصحة العامة.

٣- مؤسسة الزكاة : وقد قامت الزكاة بدور فى معالجة مشكلة الفقراء والمساكين والغارمين ، وإنشاء الطرق وتعبيدها ، وتوفير الأدوية حماية للبيئة الإنسانية.

ومن المؤسسات كذلك ، مؤسسة الفتوى والإرشاد الدينى ، ومؤسسة الحسبة ، انظر فى تفصيل ذلك د. يوسف القرضاوى ، رعاية البيئة فى شريعة الإسلام ، المرجع السابق ، ص ٢٤٢ وما بعدها.

وسوف نقتصر حديثنا على جهاز إدارى واحد لما له من دور كبير فى رعاية البيئة فى الدولة الإسلامية ، وهو جهاز الحسبة.

الإيمان، إلى غير ذلك مما تعلق بهذه الولاية من موضوعات [٣٠٩].

ولما كان المقام لا يتسع فى هذا البحث لتناول كل ما تعلق بولاية الحسبة على الوجه السابق بيانه فإننا سوف نتناول فى حدود أغراض هذا البحث ماهية الحسبة فى فرعٍ أول، وأدلة مشروعيتها فى فرعٍ آخر.

الفرع الأول

ماهية الحسبة

يختلف معنى الحسبة فى اللغة عنها فى الاصطلاح وسوف نتحدث فى البداية عن معناها فى اللغة ثم نتناول بعد ذلك المقصود بها فى اصطلاح الفقهاء.

أولا: الحسبة فى اللغة:

هى اسم لما يحتسبه الإنسان بأن يفعله ناويا به وجه الله عز وجل، ومن معانيها الإنكار يقال احتَسب عليه أى أنكر. والكفاية يقال حسبك أى كفاك [٣١٠].

---

[٣٠٩] راجع بشأن نظام الحسبة فى الإسلام المراجع الآتية :

١- تقى الدين أحمد بن تيمية : الحسبة فى الإسلام، تحقيق سيد بن محمد بن أبى سعدة، الطبعة الأولى، دار الأرقم، الكويت ١٩٨٣.

٢- د. صبحى عبدالمنعم محمد : الحسبة فى الإسلام بين النظرية والتطبيق- دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار رياض الصالحين ، الكويت ١٩٩٣ .

٣- د. محمد كمال الدين إمام : أصول الحسبة في الإسلام : دراسة تأصيلية مقارنة ، دار الهداية ، القاهرة ، ١٩٨٦ .

٤- د. طارق محمد الطوارى : الحسبة والمحتسبون فى الإسلام، مكتبة دار النفائس ، الكويت ١٩٩١

٥- مريم عريفى الشمرى : دعوى الحسبة فى الإسلام، رسالة ماجستير، جامعة الكويت، كلية الدراسات العليا (ناشر) ١٩٩٤

٦- د. موسى راضى نصار : نظام الحسبة فى الإسلام بين التنظير والتطبيق: دراسة شاملة كاشفة، دار الهادى للطباعة والنشر والتوزيع ، ٢٠٠٢

[٣١٠] انظر الفيروز أبادى القاموس المحيط ، الجزء الأول المرجع السابق ص ٥٦ وما بعدها .

والحسبان "بالضم" أى العذاب، قال الله تعالى "ويرسل عليها حسبانا من السماء فتصبح صعيدا زلقا" [٣١١]. ومنها الحَسَبُ أى ما يعد من مفاخر الآباء أو الدين والشرف والكرامة [٣١٢]. واحتسب عند الله خيرا، إذ قدمه ومعناها اعتده فيما يدخر، وفلان حسن الحسبة فى الأمور أى الكفاية والتدبير، وفعل كذا حسبه أى احتساب، وله فيه حسبة وحسب، وخرجا يحتسبان الأخبار يتعرفانها، كما يوضع العلم، وأحسبت ما عند فلان اختبرته وسيرته [٣١٣].

وقيل أيضا الحسبة مصدر احتسابك الأجر على الله تعالى، تقول فعلته حسبة، واحتسب فيه احتساباً، والاحتساب طلب الأجر، والاسم الحسبة بالكسر، وهو الأجر، ويقال فلان حسن الحسبة فى الأجر، أى حسن التدبير والنظر فيه [٣١٤].

ثانيا: الحسبة فى اصطلاح الفقهاء:

عُرفت الحسبة عند الفقهاء، بعدة تعريفات منها: "أنها الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه، والنهى عن المنكر إذا ظهر فعله" [٣١٥].

ومنها " أنها الحكم بين الناس فيما لا يتوقف على الدعوى" [٣١٦]. أو هى

---

[٣١١] سورة الكهف الآية رقم (٤٠)

[٣١٢] انظر الإمام محمد بن أبى بكر الرازى، مختار الصحاح، المرجع السابق، ص ١٣٥

[٣١٣] انظر فى ذلك الزمخشرى، أساس البلاغة، مادة حسب، دار المعارف بالقاهرة، تحقيق عبدالله على الكبير وآخرين ، بدون سنة نشر، ص ٥٥

[٣١٤] راجع فى ذلك، الإمام محمد بن منظور، لسان العرب، المرجع السابق، ص ١٢٠ وكذلك د. عبدالله محمد عبدالله، ولاية الحسبة فى الإسلام، رسالة دكتوراة، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة، جامعة الأزهر، مكتبة الزهراء ، القاهرة ١٩٩٦ ص ٥٣.

[٣١٥] راجع فى ذلك ، أبوالحسن الماوردى الشافعى، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، مطبعة دار الفكر العربى بمصر، ١٤٠٤ هـ ، ص ٢٠٧ وكذلك أبو يعلى الفراء الحنبلى، الأحكام السلطانية، تعليق الشيخ محمد حامد الفقى، دار الكتب العلمية، بيروت، ١٩٨٣، ص٢٨٣.

[٣١٦] ابن القيم الجوزيه ، الطرق الحكيمة فى السياسة الشرعية، تحقيق د. محمد جميل غازى، دار المدنى للطباعة والنشر ، القاهرة، ١٩٧٧ م ص ٢٧٧ .

وظيفة تقوم على الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر" [٣١٧]. وقد عرفها شيخ الإسلام ابن تيمية بما يفيد أنها "الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر، وهى من خصائص الولاة والقضاة، وأهل الديوان ونحوهم" [٣١٨].

وعرفها الشيزرى [٣١٩] بأنها "الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر والإصلاح بين الناس".

وعرفها أحد الباحثين [٣٢٠] بقوله "إنها سلطة تخول لصحابها حق مباشرة الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه، والنهى عن المنكر إذا ظهر فعله، بتفويض من الشارع، أو توليه من الإمام، وتوقيع العقاب بمقتضى أحكام الشريعة.

ويعرفها بعض الفقه [٣٢١] بأنها " فاعلية المجتمع بالأمر بالمعروف إذا ظهر تركه، والنهى عن المنكر إذا ظهر فعله، تطبيقا للشرع الإسلامى" ، ويرى صاحب هذا التعريف أنه يتضمن ثلاثة عناصر:

العنصر الأول: يبدو فى فاعلية المجتمع ، حتى يستوعب أمر الاحتساب الذى هو ولاية الحسبة والذى يقوم به الأفراد امتثالا للواجب الشرعى.

العنصر الثانى: الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه ، والنهى عن المنكر إذا ظهر فعله، لاستبعاد ما لا يتعلق بالمنكرات الظاهرة، مثل ما استتر فإنه يحتاج إلى بيانات وشهود، ويدخل فى ولاية القاضى لا المحتسب.

---

(٣١٧) انظر فى ذلك ، العلامة عبدالرحمن بن محمد بن خلدون الحضرمى، مقدمة ابن خلدون، طبعة دار القلم، بيروت، ١٩٨٤ ، الطبعة الخامسة، ص ١٩٧ وكذلك د. محمد سلام مدكور، المدخل للفقه الإسلامى الطبعة الرابعة ، القاهرة ، ١٩٦٩، ص ٤٨٠.

(٣١٨) راجع شيخ الإسلام تقى الدين أحمد بن تيمية، الحسبة فى الإسلام، المرجع السابق ، ص١٥.

(٣١٩) عبدالرحمن بن نصر الشيزرى نهاية الرتبة فى طلب الحسبة ، المرجع السابق ، ص٦.

(٣٢٠) انظر فى ذلك د. راضى عبدالمعطى على السيد، الاتجاه إلى خلق نظرية عامة فى القانون الإدارى لحماية المستهلك، المرجع السابق ص ٤١٦.

(٣٢١) انظر فى ذلك أ. د. محمد كمال الدين إمام ، أصول الحسبة فى الإسلام، المرجع السابق ، ص ١٦ وما بعدها.

العنصر الثالث: تطبيق للشرع الإسلامى لأن الحسبة أساسها الشرع الإسلامى ، وغايتها صنع الحياة فى المجتمع على مقتضاه.

وجاء فى دائرة المعارف الإسلامية أن الحسبة، مصطلح من مصطلحات القانون الإدارى، معناه الحساب أو وظيفة المحتسب، ثم اكتسبت الكلمة معنى خاصاً هو الشرطة، وأصبحت أخيرا تدل على الشرطة الموكولة بالأسواق والآداب العامة [٣٢٢].

وعرفها بعض المعاصرين بأنها : رقابة إدارية تقوم بها الدولة عن طريق موظفين خاصين، على نشاط الأفراد فى مجال الأخلاق والدين والاقتصاد – أى فى المجال الاجتماعى بوجه عام– للعدل والفضيلة وفقا للمبادئ المقررة فى الشرع الإسلامى وللأعراف فى كل بيئة وزمان [٣٢٣].

والواقع أن أى من التعريفات سالفة الذكر لم يسلم من نقد الفقه وذلك إما لقصوره من ناحية وإما لاشتماله على وظائف زائدة عن أعمال المحتسب من ناحية أخرى. كانت التعريفات الثلاثة الأخيرة للمعاصرين تفاضل غيرها من التعريفات السابقة إذ أنها تشير إلى الحسبة فى حالة حركة أكثر منها علم التنظرى، أو نظام إدارى، له أصوله الثابتة فى الفقه السياسى الإسلامى، وهذا ليس محل اعتراض من أحد، بل هو أمر مسلم به ، إذ أن جوهرها – كما يقول البعض– يتحقق فى كونها وظيفة دينية وولاية شرعية، وهذه هى حقيقة الحسبة التى ينبغى إبرازها، فليست الحسبة مجرد علم ونظام، ولكنها أيضا أحد الواجبات الشرعية [٣٢٤].

مما يعضد هذا الرأى الآخر أن المنهج الحركى فى الحسبة هو أول وجود لها، وكان ذلك فى عهد الرسول ﷺ ، والخلفاء الراشدين رضى الله عنهم، الذين لم

---

[٣٢٢] مشار إلى هذا فى ابن الإخوة القرشى، معالم القربى فى أحكام الحسبة ، المرجع السابق، ص٢٣.

[٣٢٣] راجع فى ذلك الأستاذ محمد بن المبارك ، رئيس قسم العقائد والأديان بجامعة دمشق ، الدولة ونظام الحسبة عند ابن تيمية ، دار الفكر بدمشق ، ص ٧٣ وما بعدها مشار إليه لدى د. محمد محمد عبده إمام ، الحق فى سلامة الغذاء من التلوث، المرجع السابق، ص ٣٢٧ .

[٣٢٤] راجع فى تفصيل ذلك د. محمد كمال الدين إمام، أصول الحسبة فى الإسلام، المرجع السابق، ص ١٥ وما بعدها.

تكن الحسبة فى زمانهم مجرد وظيفة إدارية منظمة، أو نظرية فقهية لها أصـــولها وجذورها، بقدر ما كانت أعمالاً ومظاهر، وهذا السلوك فى التعريف الحركى – إن صحت التسمية– للحسبة يساعد على فهم أصل عام، وهو التـــزام أولـــى الأمـــر بتنصيب المحتسبين والولاة والموظفين الذين يقومون بواجب الحسبة [٣٢٥].

الفرع الثانى

أدلة مشروعية الحسبة

يقصد بأدلة مشروعية الحسبة سند مشروعيتها من المصادر الإسلامية الرئيسية من كتاب وسنة وإجماع، وقد تواترت الآيات البينات والأحاديث الـــصحاح، والإجمـــاع الثابت على بيان شرعية الحسبة، ودورها الدينى فى حياة المجتمع المسلم. [٣٢٦]

أولاً : أدلة مشروعية الحسبة من كتاب الله :

الحسبة مشروعة بمقتضى ما ورد فى الكتاب والسنة والإجماع، فقد جـــاء فى الكتاب الكريم، قوله تعالى، "ولتكن منكم أمة يأمرون بالمعروف وينهون عـــن المنكر وأولئك هم المفلحون". [٣٢٧]

والآية فيها بيان الإيجاب فقوله تعالى "ولتكن" أمر، والأمر فى نـــصوص التشريع الإسلامى، ظاهره الإيجاب، وفيه بيان أن الفلاح منوط بالأمر بـــالمعروف

---

[٣٢٥] راجع فى ذلك د. محمد محمد عبده إمام ، الحق فى سلامة الغذاء من التلـــوث، المرجـــع السابق، ص ٣٢٨ وما بعدها.

[٣٢٦] انظر فى ذلك : أ.د. محمد كمال الدين إمام ، أصول الحسبة فى الإسلام، المرجع الـــسابق، ص ٢٩ . وانظر أ.د. ماجد راغب الحلو القانون الإدارى ، طبعـــة ٢٠٠٤ دار الجامعـــة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ص ٥٨ وما بعدها – وراجع فى تفـــصيل أكثـــر لأســـاس مشروعية واجب الأمة فى الرقابة على الحكام بصفة عامة أ.د. فؤاد محمد النادى ، مبـــدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون فى الفقه الإسلامى ، الطبعـــة الثانيـــة ، دار الكتاب الجامعى ، القاهرة ، ١٤٠٠ هـــ – ١٩٨٠ ، ص ٢٦١ وما بعدها.

[٣٢٧] سورة آل عمران الآية رقم (١٠٤).

والنهى عن المنكر، إذ حصرت الآية الفلاح، فيمن يمتثلون لهذا الأمر، في قوله تعالى "وأولئك هم المفلحون" فالفلاح مختص بالقائمين به المباشرين له، ذلك أن الله سبحانه وتعالى، جعل من الأمر بالمعروف، والنهى عن المنكر، حفظاً للأمة المسلمة، يصون جماعتها، ويحمي وحدتها، ويمثل السياج الواقى، حتى لا ينفرط عقدها، وينفلت أفرادها. [٣٢٨]

ومن أدلة مشروعية الحسبة فى الكتاب الكريم قوله تعالى "لعن الذين كفروا من بنى إسرائيل على لسان داود وعيسى بن مريم، ذلك بما عصوا وكانوا يعتدون، كانوا لايتناهون عن منكر فعلوه، لبئس ماكانوا يفعلون...". [٣٢٩] فقد لعن الله سبحانه وتعالى، الأمم السابقة فى هذه الآية، لكونهم لا يأمرون بالمعروف ولا ينهون عن المنكر، رغم شيوع المنكرات بينهم، وغياب المعروف عنهم، وهو صميم عمل الحسبة.

ثانياً : أدلة مشروعية الحسبة من السنة المطهرة :

ورد فى سنة الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم، أحاديث كثيرة، جاءت مؤكدة لما ورد بالآيات القرآنية الكريمة، من أمر بالمعروف، ونهى عن المنكر، ومن هذه الأحاديث الشريفة:

١- عن أبى سعيد الخدرى رضى الله عنه قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول: " **من رأى منكم منكرا فليغيره، بيده، فإن لم يستطع، فبلسانه، فإن لم يستطع، فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان** ". [٣٣٠]

٢- كما جاء فى التحذير من ترك الحسبة، ما رواه ابن مسعود رضى الله عنه، قال: قال رسول الله ﷺ : " **لتأمرن بالمعروف ولتنهن عن المنكر، ولتأخذن**

---

[٣٢٨] انظر فى ذلك تفسير المنار الجزء الرابع، ص ٢٦ مشار إليه لدى أ.د. محمد كمال الدين إمام، أصول الحسبة فى الإسلام، المرجع السابق، ص ٣٠.

[٣٢٩] سورة المائدة الآيات من ٧٨ وحتى ٨٠.

[٣٣٠] أخرجه مسلم الجزء الأول ص ٦٩ طبعة الحلبى وكذلك انظر شرح النووى على صحيح مسلم، الجزء الثانى، ص ٢١ وما بعدها، المطبعة المصرية، وكذلك الترغيب والترهيب للمنذرى الجزء الثالث، ص ١٦٧ دار الحديث.

على يدى الظالم، ولتأطرنه على الحق إطرا"[٣٣١] ، حيث دل هذا الحديث على أن الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر من الأمور المطلوبة شرعا، ومن ذلك الأخذ على يد الظالم المتجاوز لحدود الله، وإلزامه باتباع الحق، وفى هذا الحديث دليل على مدى مشروعية الحسبة باعتبار أن ذلك من صميم عمل المحتسب.

٣- ومن الأدلة كذلك على مشروعية الحسبة، ما رواه النعمان بن بشير رضى الله عنه، عن النبى ﷺ ، قال: " **مثل القائم فى حدود الله والواقع فيها، كمثل قوم استهموا على سفينة، فصار بعضهم أعلاها، وبعضهم أسفلها، فكان الذين فى أسفلها، إذا استقوا من الماء، مروا على من فوقهم، فقالوا لو أن خرقنا فى نصيبنا خرقا، ولم نؤذِ من فوقنا، فإن تركوهم وما أرادوا هلكوا جميعا، وإن أخذوا على أيديهم نجوا، ونجوا جميعا** ". وقد دل هذا الحديث، على أن الحق العام المتعلق بمصالح المجتمع، يجب أن يحفظ، وأن هذا الواجب يقع على عاتق كل إنسان حتى لا تتطاول يد العابثين عليه، بما يخرجه ، لأن أفراد المجتمع ركاب سفينة واحدة، وأصحابِ هدف مشترك ووحدة مصير.

ثالثاً : أدلة مشروعية الحسبة من الإجماع :

وقد انعقد إجماع المسلمين على مشروعية الحسبة بما تقتضيه من القيام بالأمر بالمعروف، والنهى عن المنكر، وقد قام صحابة رسول الله ﷺ بهذا الواجب، على الأمراء والأفراد ولم ينكر عليهم أحد بل كان الصحابة يعضدونهم، ويبعثون فى نفوس الناس هذه الفريضة. قال على بن أبى طالب رضى الله عنه: " **أول ما تغلبون عليه من الجهاد، الجهاد بأيديكم، ثم الجهاد بألسنتكم، ثم الجهاد بقلوبكم، فإذا لم يعرف القلب المعروف، ولم ينكر المنكر، نكس فجعل أعلاه أسفله** ". [٣٣٢]

---

[٣٣١] أخرجه أبوداود، الجزء الرابع، ص ٥٠٨ تحقيق الدعاس " عن أبى عبيدة، عن عبد الله بن مسعود عن أبيه مرفوعا به وقد قال المنذرى عن أبى عبيدة: أنه لم يسمع من أبيه"، راجع الترغيب والترهيب للمنذرى الجزء الثالث ص ١٧٠ والإطر هو الإلزام باتباع الحق، والبعد عن الظلم.

[٣٣٢] انظر فى ذلك تفصيلا : أ.د. فؤاد محمد النادى ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون فى الفقه الإسلامى ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ وما بعدها – أ.د. محمد كمال الدين إمام، أصول الحسبة فى الإسلام، المرجع السابق، ص ٣٥ وما بعدها.

ونستخلص من كل ما تقدم، أن الحسبة مشروعة بدليل ما ورد بكتاب الله الكريم، وسنة نبيه ﷺ ، وإجماع الأمة الإسلامية منذ عهد الرسول ﷺ، وخلفائه الراشدين، رضى الله عنهم، ولم ينكرها منكر.

المطلب الثاني

مدى دور الحسبة فى حماية البيئة

ارتبط دور الحسبة فى المجتمع الإسلامى بكل مجالات الحياة، فالمحتسب له وظائف عديدة، منها ما يتعلق بالمجال الدينى، ومنها ما يتعلق بالمجال الاقتصادى، ومنها ما يتعلق بالمجال الاجتماعى، ومنها ما يتعلق بالمجال الصحى. [٣٣٣]

وعلى الرغم من تعدد الأدوار التى كان يُقوم بها المحتسب، على النحو سالف الذكر، إلا أن ذلك لم يؤد به إلى الاهتمام بدور على حساب الآخر، ولكن نظراً لأن بعض هذه الأدوار كان يشاركه فيها غيره، من أجهزة وطوائف المجتمع الأخرى - مثلما هو الحال بشأن دوره الذى يلعبه فى المجال الاجتماعى والدينى، والذى كان يشاركه فيه العلماء والفقهاء، على سبيل المثال - فإن دوره قد برز بصورة أكبر بشأن المجال البيئى، من ناحية الاهتمام بنظافة الأسواق، وصحة أفراد المجتمع، ونظافة الأطعمة، لذلك فإن غالبية كتابات الفقهاء والعلماء التى تناولت نظام الحسبة بالدراسة، انصبت بصورة كبيرة على دورها فى هذا المجال الأخير، وفى ضوء ما تقدم سوف نتناول فى فرعين دور المحتسب فى حماية الغذاء من التلوث، ومنع تلوث الهواء والماء.

---

[٣٣٣] انظر فى تفصيل ذلك. د. سهام مصطفى أبوزيد، الحسبة فى مصر الإسلامية منذ الفتح العربى، إلى العصر المملوكى، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٦ م ، ص ١٣٩ . وكذلك د. محمد محمد عبده إمام ، الحق فى سلامة الغذاء من التلوث فى تشريعات البيئة، دار الجامعة الجديدة، المرجع السابق، ص ٣٧٧.

الفرع الأول

دور المحتسب فى حماية الغذاء من التلوث

ظهر اهتمام نظام الحسبة بحماية الغذاء من التلوث، عن طريق مراقبة الأسواق، ومحال بيع الأطعمة، للتأكد من نظافة وسلامة الغذاء والمحافظة عليه، وقد بدا مظهر ذلك فى أمرين :

أولا: الاهتمام بتنظيم ونظافة الأسواق :

فقد سبق نظام الحسبة الإسلامى الأنظمة الحديثة، فى سن القواعد والقوانين التى تنظم الأسواق، وتعمل على نظافتها كتقسيم الأسواق وتنظيمها بحيث يكون لكل أصحاب حرفة أو مهنة مكان محدد فى السوق لا يشاركهم فيه غيرهم من أصحاب المهن الأخرى، وهذا من شأنه المحافظة على بيئة الأسواق، التى يتم بيع الغذاء والمأكولات وتداولها فيه، فكان يبعد حوانيت الخبازين، والطباخين ممن كانت صناعته تحتاج إلى وقود ونار، عن حوانيت البزازين والقطانين، والعطارين، لعدم التجانس بينهم، ولكى لا يتطاير منها الشرر، فيصيب الأشياء الأخرى، فتحدث أضرار جسيمة، وكان للخبازين وبائعى الحلوى، ركن فى السوق، وللقصابين مكانهم المخصوص، ولبائعى الأسماك أماكنهم. [٣٣٤]

وذكر بعض الفقهاء أمثلة لتنظيم الأسواق فى عهدهم، فيقول عبد الرحمن بن نصر الشيزرى: "ينبغى أن تكون الأسواق فى الارتفاع والاتساع على ما وضعته الروم قديما، ويكون على جانب السوق إفريزان - رصيفان- يمشى عليهما الناس فى زمن الشتاء، إذا لم يكن السوق مبلطا، ولا يجوز لأحد من السوقة، إخراج مصطبة دكانه عن سمت أركان السقائف إلى الممر الأصلى لأنه عدوان على المارة، يجب على المحتسب إزالته والمنع من فعله، لما فى ذلك من لحوق الضرر بالناس، ويجعل لأهل كل صنعة منهم سوقا يختص بهم، وتعرض صناعتهم

---

[٣٣٤] د. راضى عبدالمعطى على السيد. الاتجاه إلى خلق نظرية عامة فى القانون الإدارى لحماية المستهلك، المرجع السابق، ص ٤٦٤.

فيه، فإن ذلك لقصدهم أرفق ولصنائعهم أنفق، ومن كانت صناعته تحتاج إلى وقود نار كالخباز والحداد والطباخ، فللمحتسب أن يبعد حوانيتهم عن العطارين والبزازين، لعدم المجانسة بينهم، وحصول الأضرار". [٣٣٥]

ونظرا لأن نظافة الأسواق هو أمر هام لصيانة الصحة العامة، حال كونها مكاناً لعرض الأطعمة، فقد كان يقع على عاتق المحتسب مراقبة نظافة الأسواق، حيث كان يأمر أصحاب الصنائع بإزالة الأزبال، والأتربة المتخلفة عن صنائعهم، كما أنه يعين من يقوم بتنظيف الشوارع والطرقات فى الأسواق، والإشراف عليها، ورشها بالماء إذا لزم الأمر، كما كان يمنع القصابين من الذبح أمام دكاكينهم كى لا يلوثوا الطريق بالدم والروث المتخلف عن الذبح، حتى لا تنتشر الحشرات والذباب والروائح الكريهة، مما يؤدى إلى تلوث السوق. [٣٣٦]

وقد صدرت فى العصر الفاطمى فى مصر من القوانين الصحية ما حظر به على التجار والباعة أن يتركوا بضاعتهم، ومأكولاتهم، ومشروباتهم، تعلوها القذارة، وطُوردت الكلاب لنجاستها، أو لكثرة نباحها ليلا، أو لغرض صحى – كما نشاهد اليوم – وقد بالغ الخليفة الفاطمى الحاكم فى عام ٣٩٥ هـ، ١٠٠٤ ميلادية ، فى قتل الكلاب والخنازير، حتى قتلت تقريبا عن آخرها. [٣٣٧]

ثانيا: الاهتمام بنظافة الغذاء والمحافظة عليه:

اهتم المحتسب كثيرا بنظافة الأطعمة المعروضة فى الأسواق، وذلك سواء

---

[٣٣٥] عبد الرحمن بن نصر الشيزرى، نهاية الرتبة في طلب الحسبة، تحقيق د. السيد الباز العرينى، دار الثقافة بيروت، ١٩٨١، ص ١١، ١٢.

[٣٣٦] راجع فى ذات المعنى . د. سهام مصطفى أبو زيد ، الحسبة فى مصر الإسلامية، المرجع السابق، ص ٢٠١. وكذلك ابن الإخوة . محمد محمد بن أحمد القرشى، معالم القربى أحكام الحسبة، تحقيق د. محمد محمود شعبان وآخرين، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٦م ، ص ١٦٣ . وكذلك د. محمد محمد عبده إمام، الحق فى سلامة الغذاء من التلوث، المرجع السابق، ص ٣٨٢، وما بعدها .

[٣٣٧] راجع فى شأن ذلك د. راضى عبدالمعطى على السيد، الاتجاه إلى خلق نظرية عامة فى حماية المستهلك، المرجع السابق، ص٤٦٣ وما بعدها.

من ناحية نظافة الأوانى التى تعرض فيها أو عدم وجود غش أو فساد فى الطعام المعروض ذاته.

فقد كان المحتسب يراقب بائعى الحبوب والدقيق ، حيث كان يمنع بائعى الغلة من خلط الجيد منها بالردئ، والقديم منها بالجديد، كما كان يأمر بغسل الغلة وتجفيفها قبل بيعها، ويلزم بائعى الدقيق بغربلة الغلة من التراب، وتنقيتها مما علق بها، من الأشياء التى ليست من جنسها، قبل طحنها، كما كان يمنعهم من خلط دقيق القمح بدقيق الشعير المنخول، أو بدقيق الحمص، ونحو ذلك، أو ما هو مطحون على رحى منقورة، حتى لا تتفتت حجارة الرحى وتختلط بالغلة. (٣٣٨)

وقد كان المحتسب يأمر الطباخين وهم القائمين على محال بيع الأطعمة آنذاك، بتغطية أوانيهم، وحفظها من الذباب وهوام الأرض بعد غسلها بالماء الحار، حتى إنه إذا تم إنضاج اللحم بماء نجس، صار ظاهره وباطنه نجس. (٣٣٩)

وفى مجال الاهتمام بنظافة الأوعية والأدوات التى يعد فيها الغذاء فى الأسواق كان المحتسبُ يأمر الفرانين والخبازين بكنس بيت النار، وغسل المعاجن ونظافتها، كما يأمرهم بإصلاح المداخن وتنظيف بلاط الفرن. (٣٤٠)

وذكر بعض الفقهاء (أنه ينبغى أن يكون مقلى الزلابية من النحاس الأحمر، فأول ما يحرق فيه النخالة، ثم يدلكه بورق السلق إذا برد، ثم يعاد إلى النار، ويجعل فيه قليلا من العسل، ويوقد فيه حتى يحترق العسل، ثم يجلى بعد ذلك بمدقوق الخزف، ثم يغسل ويستعمل وينقى بذلك من وسخه وزنجاره).(٣٤١)

---

(٣٣٨) د. راضى عبدالمعطى السيد، الاتجاه إلى خلق نظرية عامة فى القانون الإدارى لحماية المستهلك، المرجع السابق، ص ٤٦٤.

(٣٣٩) راجع عبد الرحمن بن نصر الشيزرى ، نهاية الرتبة فى طلب الحسبة، المرجع السابق، ص٢٨ وما بعدها.

(٣٤٠) راجع فى ذلك ابن الإخوة . محمد محمد بن أحمد القرشى ، معالم القربى فى أحكام الحسبة، المرجع السابق، ص١٥٤

(٣٤١) راجع فى ذلك عبدالرحمن بن نصر الشيزرى، نهاية الرتبة فى طلب الحسبة، المرجع السابق، ص ٢٥. وكذلك ابن الإخوة القرشى، معالم القربة فى أحكام الحسبة، المرجع -

وعليه فقد كان للمحتسب نشاط واسع فى المجال الصحى، وذلك بهدف المحافظة على الصحة العامة لجماعة المسلمين - زيادة على ما سبق ذكره - فقد كان المحتسب ونوابه يفتشون قدور الأطعمة، ويباشرون محلات الجزارة والمطاعم، ويشرفون على القائمين عليها لضمان تغطيتهم القرب، حتى لا يعلق بالماء شئ يلوثه ويفسده، كذلك كانوا يمنعون المرضى من بيع الأطعمة فى الأسواق بغرض المحافظة على الصحة العامة. [٣٤٢]

الفرع الثانى

دور المحتسب فى حماية الماء والهواء من التلوث

كان المحتسب يمنع مداخن الأفران، والمصانع، التى تنتج تلويثا بيئيا فى الهواء ، وكان يؤكد على نظافة المياه المستخدمة فى الاستحمام، وعلى عدم إلقاء الفضلات فى العراء مكشوفة، لما فى ذلك من تلويث للهواء، وكان يمنع إلقاؤها فى المياه، وإنما تحفر لها حفائر عميقة، وتغطى حتى تزول رائحتها، ولا يتأذى منها أحد. [٣٤٣]

وكان يوكل إلى المحتسب مراقبة تلوث الهواء بالأدخنة ومنع حدوثها وذلك -- بجانب مهامه الأخرى التى تتعلق بمراقبة وضبط السلوك العام- حيث كان المحتسب يهتم بأن ترفع أسقف حوانيت الخبازين، وأن تفتح أبوابها، ويجعل فى

= السابق، ص ١٨٠. كذلك د. سهام مصطفى أبوزيد الحسبة فى مصر الإسلامية، المرجع السابق، ص ٢٠٣.

[٣٤٢] د. سهام مصطفى أبوزيد ، الحسبة فى مصر الإسلامية، المرجع السابق ، ص ٢٠١. وكذلك د. محمد محمد عبده إمام ، الحق فى سلامة الغذاء من التلوث، المرجع السابق، ص ٣٩١ وما بعدها.

[٣٤٣] لمزيد من التفصيل راجع ابن بسام . على بن بسام الشنتريني الأندلسي، نهاية الرتبة فى طلب الحسبة، دار الحداثة للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٩٠ ، ص ١٥. وكذلك عمر بن محمد السنامى، نصاب الاحتساب، تحقيق مريزن سعيد مريزن عسيرى، مكتبة الطالب الجامعى، مكة المكرمة، الطبعة الأولى، ١٤٠٦ هـ ، ١٩٨٦ م، ص ٢٢، وكذلك ابن الإخوة القرشى، معالم القربى فى أحكام الحسبة، المرجع السابق، ص ١٦٦.

سقوف الأفران منافس واسعة يخرج منها الدخان، لئلا يتضرر بذلك السكان، كما كان المحتسب يمنع الصباغين من وضع أفرانهم في الشوارع لما تنبعث منه أدخنه تضايق المارة والسكان. (٣٤٤)

وفي مجال حماية الماء من التلوث، يقول ابن رشد "فيمن بنى كرسياً للحدث على ماء يجرى في جنات للسقي والشرب منه وعليه أرحاء (جمع رحى) واحتج الباني أنه – أي التصريف – لا يغير الماء لكثرته "يجب قطع هذا الضرر، والقضاء به لازم قام بذلك بعض أهل الجنات أو من سواهم بالحسبة، وعلى الحاكم أن ينظر في ذلك إذا اتصل به الأمر، وإن لم يقم عنده به قائم بأن يبعث إليه العدول فإذا شهدوا عنده قضى بتغييره لما في ذلك من الحق لجماعة المسلمين". (٣٤٥)

وبناء على ما تقدم، فإن نظام الحسبة يعتبر جهازا إداريا تنفيذيا وجد في الدولة الإسلامية، كان من مهامه الرئيسية المحافظة على البيئة وصيانتها، ونظافتها، بمنع التلوث، سواء كان بالحفاظ على الغذاء أو الماء أو الهواء، أو الأماكن أو المنتجات ، كذلك كان يمنع الإسراف في استغلالها واستنزاف مواردها ، ومما ينبغي الإشارة إليه في ضوء ما سبق :

<u>أولا :</u> أن النظر إلى نظام الحسبة الإسلامي كجهاز إداري تنفيذي اهتم بحماية البيئة يجب أن يُقَوَّم في ضوء الواقع الذي كان سائدا في ذلك العصر في الدولة الإسلامية حيث كانت المخاطر والمشاكل التي تواجه البيئة بسيطة نسبيا عما

---

(٣٤٤) عبدالقادر محمد الحسين ، حماية البيئة في ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق، ص ٤٤٠. كذلك د. محمد عبدالقادر الفقي، البيئة ومشاكلها وقضاياها وحمايتها من التلوث، المرجع السابق، ص ٤٩.

(٣٤٥) ابن رشد ، فتاوى ابن رشد ، تحقيق مختار بن الطاهر ، بيروت، دار الغرب الإسلامي، الجزء الثالث، ص ١٣٣٠ ، مشار إليه لدى د. فؤاد عبدالمنعم أحمد ، رعاية البيئة بين هدى الإسلام ووثيقة حقوق الإنسان، مقال منشور بالمجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السنة العشرون، المجلد ٢٠، العدد ٣٩ ، محرم ١٤٢٦، ص ١١٧.

هى عليه الآن، وعليه فإن سلطات المحتسب السابق بيان بعضها قد أتت ثماراً طيبة فى حماية البيئة وصيانتها آنذاك. [٣٤٦]

<u>ثانيا:</u> إن كل ما هو مدون فى كتب الحسبة التى وضعها الفقهاء، إنما يرتد إلى ضابط واحد هو الشرع المطهر، فكل ما نهت عنه الشريعة الإسلامية الغـــراء، وجب على المحتسب إزالته، والمنع منه، وكل ما أبيح فى الشريعة أقره على ما هو عليه. [٣٤٧]

وعلى ذلك فإن مهمة المحتسب فى الدولة الإسلامية كانت تـشبه كثيـراً مهمة رجال الضبط الإدارى فى الدول الحديثة لما كان له من دور فى التدخل فـى الحريات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام لعناصره المعروفة من أمن وصحة وسكينة عامة.

---

[٣٤٦] قريب من هذا المعنى . د. فؤاد عبدالمنعم أحمد ، رعاية البيئة بين هدى الإســلام ووثيقــة حقوق الإنسان، المرجع السابق، ص ١١٦ وما بعدها .

[٣٤٧] انظر: عبد القادر محمد الحسين، حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة، المرجــع السابق، ص ١٣٧. كذلك د. على بن هلال بن محمد العبرى ، مدى سلطة الدولة فى رعاية البيئة من منظور إسلامى، المرجع السابق، ص ٦٢ وما بعدها.

المبحث الثانى

الأجهزة الحكومية المختصة بحماية البيئة

نظرا لأن التمكين للحق فى بيئة صحية سليمة ونظيفة هو هدف يحتاج فى تحقيقه إلى جهود مشتركة من كافة الأجهزة الإدارية الموجودة فى الدولة ، فإنه لا يمكن أن يقتصر تحقيق هذا الهدف على جهاز متخصص بعينه، وإنما يجب أن يبرز دور كل جهاز إدارى فى تحقيق هذا الهدف ، سواء كان جهازا إداريا متخصصا لحماية البيئة وصيانتها، أو كان يمارس دورا فى ذلك بجوار اختصاصاته الأخرى ، وسواء كان هذا الجهاز مركزياً يعمل على كل إقليم الدولة أو كان جهازاً إدارياً محلياً يختص بجزء منها ، وفى ضوء ما تقدم سوف نتناول الأجهزة الإدارية المتخصصة فى حماية البيئة فى مطلب أول ، ثم نتناول دور الأجهزة الإدارية المركزية الأخرى فى حماية البيئة فى مطلب ثان، وأخيرا نتناول دور الأجهزة الإدارية اللامركزية المحلية [٣٤٨] فى مطلب ثالث.

---

[٣٤٨] جدير بالذكر أننا عندما نقسم الجهات المهتمة فى حماية البيئة ، إلى جهات مركزية وجهات لامركزية فإننا نقصد بفكرة اللامركزية هنا ، اللامركزية الإقليمية ، والتى يقصد بها إعطاء بعض مظاهر النشاط الإدارى لهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ، وتخضع لمبدأ التخصص على أساس أرضى أو إقليمى بمعنى أن يكون لها أن تمارس اختصاصاتها بالنسبة لسكان إقليم معين أو بلدة معينة ، وليس اللامركزية المرفقية أو المصلحية التى يتقرر لها إدارة مرفق معين ، أو بعض المرافق المحددة ، وعليه فلا محل هنا للخلاف المثار فى الفقه حول وجود اللامركزية المصلحية أو المرفقية من عدمه . انظر بشأن اللامركزية الإدارية وصورتيها ، والفقه المنكر لوجود اللامركزية المرفقية كل من أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية ، طبعة ٢٠٠٤ ، ص ٦٥ وما بعدها – أ.د. محمود حلمى و أ.د. فؤاد محمد النادى ، الوجيز فى مبادئ القانون الإدارى المصرى واليمنى ، المرجع السابق ، ص ٧٠ وما بعدها – أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٢ ، دار الفكر العربى ، ص ١٦٥ وما بعدها – أ.د. سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، طبعة ٢٠٠٤ ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص ١٨٨ وما بعدها – أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فى القانون الإدارى ، طبعة ٢٠٠٣ ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص ١٥٧ وما بعدها.

المطلب الأول

الأجهزة الإدارية المتخصصة بحماية البيئة

يوجد فى ظل النظام الإدارى الكويتى جهاز متخصص لحماية البيئة هو الهيئة العامة للبيئة ، كذلك توجد فى دول الدراسة المقارنة التى سوف يتم تناولها فى هذا المطلب أجهزة متخصصة، ونظرا لاختلاف طبيعة كل جهاز، حسب الهيكل الإدارى الموجود فى كل دولة ؛ لذلك رأينا إفراد كل جهاز متخصص فى دولة بفرع مستقل، وعليه فإننا سوف نتناول فى فرع أول الهيئة العامة للبيئة فى الكويت ، ثم نتناول فى فرع ثان وزارة البيئة وجهاز شئون البيئة فى مصر، ثم نتناول فى فرع ثالث الوزارة المكلفة بالبيئة فى فرنسا، ثم نتناول فى فرع رابع المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية فى دولة قطر ، وفى فرع خامس الهيئة الاتحادية لحماية البيئة فى الإمارات ، وفرع سادس الجهة المختصة بحماية البيئة فى المملكة العربية السعودية.

الفرع الأول

الهيئة العامة للبيئة فى دولة الكويت

يتطلب الحديث عن الهيئة العامة للبيئة فى دولة الكويت تناول عدة أمور منها نشأتها، وكذلك اختصاصاتها، وتشكيلها ، وهو ما سنتناوله على الوجه التالى :

أولاً: دواعى نشأتها :

نظرا لأن البيئة الكويتية تعانى من ضغوط بيئية قاسية أدت إلى زيادة الخطر البيئى واختلال التوازن فيها، سواء فى البر أو البحر أو فى الجو ، وذلك راجع إلى أن دولة الكويت تعد من أكبر الدول المنتجة للنفط، هذا من ناحية ، ولتعرض البيئة الكويتية لآثار الدمار التى خلفتها حرب الخليج الثانية عام ١٩٩٠

من ناحية أخرى. لذلك [349] بدت الحاجة ماسة لوجود أجهزة إدارية متخصصة فى الإشراف والقيام على حماية البيئة الكويتية.

ولم تكن الهيئة العامة للبيئة أول جهاز إدارى متخصص لحماية البيئة ينشأ فى دولة الكويت، ففى عام ١٩٨٠ تم تشكيل مجلس حماية البيئة بناءً على المرسوم بقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية البيئة وقد أُسندت إليه اختصاصات متعلقة بحماية البيئة من التلوث والحفاظ على الطبيعة والموارد الطبيعة والتطور العمرانى والسكنى، ودراسة أثر استخدام التكنولوجيا على الإنسان والبيئة ، والحفاظ على التراث القومى والطابع الحضارى.

وقد أنشئت آنذاك إدارة فنية فى وزارة الصحة لمعاونة هذا المجلس فى القيام بمهامه الفنية وهى إدارة حماية البيئة ، وصدر بشأنها قرار وزير الصحة رقم ٣٩٨ لسنة ١٩٨٠.

ومع زيادة المخاطر التى تواجه البيئة فى الكويت، ولاسيما بعد الأضرار التى لحقت بها نتيجة العدوان العراقى عام ١٩٩٠ ، أُلتمس عدد من المشرعين ومتخذى القرار فى الكويت إيجاد هيئة فاعلة ليس لمعالجة المشاكل البيئية فحسب إنما أيضا لصون جميع عناصر البيئة وإدارتها بطريقة سليمة ، لتحقيق التنمية المستدامة من خلال خطط وبرامج طموحة، إلى جانب قصد الارتقاء بالهياكل التنظيمية والتخطيطية التى تضطلع بالدراسات والاختبارات البيئية من خلال تطبيق سياسة المردود البيئى. [350]

---

[349] راجع فى ذلك د. يحيى أحمد البنا ، دور القضاء الكويتى فى تطبيق القوانين البيئية وتطوير أحكامها، بحث مقدم لمؤتمر دور القضاء فى تطوير القانون البيئى فى المنطقة العربية والمنعقد بالكويت فى الفترة من ٢٦ وحتى ٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢ ، ص ٣ وما بعدها.
ومما هو جدير بالذكر أن العدوان العراقى على دولة الكويت، وإن كان قد بدأ فى ٢ أغسطس ١٩٩٠، إلا أن آثاره وتداعياته وأضراره على البيئة قد استمرت إلى ما بعد حرب الخليج الثانية والتى تم فيها تحرير الكويت وما زالت آثاره السيئة على البيئة ممتدة حتى يومنا هذا.

[350] انظر فى ذلك تفصيلاً التشريعات البيئية والزراعية فى دولة الكويت ١٩٥٠- ٢٠٠١، مطبوعات معهد الكويت للأبحاث العلمية، الجزء الأول، عام ٢٠٠٥ إعداد د. سميرة أحمد السيد عمر، أمجد زكى، المستشار رائف محمد لبيب، ص ٦٥ وما بعدها.

لذلك فقد قامت لجنة شئون البيئة بمجلس الأمة الكويتى فى عام ١٩٩٤ بالتعاون مع ممثلى معهد الكويت للأبحاث العلمية، ومجلس حماية البيئة، وجامعة الكويت، والجمعية الكويتية لحماية البيئية، وبلدية الكويت، والهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية، بإعداد مقترح بإنشاء هيئة بديلة لمجلس حماية البيئة. وقد تمت الموافقة على هذا المقترح، وصدر القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥بإنشاء الهيئة العامة للبيئة وقد أُدخلت على هذا القانون عقب ذلك تعديلات بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ وتلحق الهيئة العامة للبيئة بمجلس الوزراء ويرأسها النائب الأول لرئيس الوزراء. وبموجب هذا القانون تم إلغاء مجلس حماية البيئة سالف الذكر ونُقلت للهيئة العامة للبيئة ما للمجلس من حقوق وما عليه من التزامات. (٣٥١)

ثانيا : اختصاصاتها :

حددت المادة الثالثة من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ اختصاصات الهيئة العامة للبيئة. حيث أوكلت إليها القيام بكافة الأعمال والمهام الكفيلة بحماية البيئة فى البلاد وعلى وجه الخصوص، ما يلى:

١- وضع وتطبيق السياسة العامة لحماية البيئة، ووضع الاستراتيجيات وخطط العمل من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وذلك فى ضوء المعايير العلمية والبيئية والصحية المناسبة لمعيشة الإنسان علاوة على التوسع الصناعى والعمرانى، واستغلال المصادر الطبيعية بما يكفل المحافظة على صحة العاملين وسلامة جميع المرافق وبيئة العمل وحماية البيئة والحفاظ على التوازن البيئى بصورة عامة.

٢- الإعداد والإشراف على تنفيذ خطة عمل متكاملة تشمل جميع ما يتعلق بحماية البيئة، فى المدى القريب والبعيد، وذلك بالتنسيق مع الأجهزة المعنية بالدولة على ضوء السياسات البيئية ووضع خطة شاملة لمواجهة

---

(٣٥١) راجع فى ذلك دراسة فى شأن تلوث البيئة البحرية في جون الكويت "كارثة نفوق الأسماك" إعداد قسم الدراسات القانونية، بإدارة البحوث والدراسات التابعة للأمانة العامة لمجلس الأمة الكويتى، أكتوبر ٢٠٠١، ص ٩ وما بعدها.

الكوارث البيئية، واتخاذ الإجراءات الضرورية لمواجهتها في زمن الحرب والسلم، وذلك بالتنسيق والتعاون مع الجهات المعنية ، وكذلك وضع خطة عمل متكاملة لتدريب الكوادر المحلية على طرق ووسائل حماية البيئة، وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية.

٣- الرقابة على الأنشطة والإجراءات والممارسات المعنية بحماية البيئة ومتابعتها، وتقييمها.

٤- تعريف الملوثات، وتحديد المعايير النوعية البيئية، وإعداد مشروعات القوانين واللوائح والنظم والاشتراطات الخاصة بحماية البيئة، ومتابعة تنفيذها ووضع الضوابط اللازمة بمنع وتقليل مكافحة تلوث البيئة، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية بالدولة.

٥- الإعداد والمشاركة فى توجيه ودعم الأبحاث والدراسات البيئية، ومتابعة وتقييم نتائجها.

٦- تحديد المشاكل الناجمة عن تلوث البيئة وتدهورها بالاستعانة بأجهزة الدولة المعنية بالبيئة فى دراسة هذه المشاكل واقتراح الحلول المناسبة لها، ومتابعة تطبيقها.

٧- دراسة الاتفاقيات الدولة والإقليمية المعنية بشئون البيئة، وإبداء الرأى بالنسبة للانضمام إليها، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية.

٨- متابعة التطورات المستجدة فى القانون الدولى فى مجال حماية البيئة وتنسيق علاقات الدولة بالمنظمات الدولية والإقليمية المعنية بشئون البيئة.

٩- وضع الإطار العام لبرنامج التثقيف البيئى والتربية البيئية بهدف توعية المواطنين وحثهم على المساهمة فى حماية البيئة ، وذلك سواء بغرض الوقاية من وقوع المخاطر البيئية أو التقليل من آثارها الضارة بعد وقوعها.

١٠- القيام بعمليات الرصد والقياس البيئى والمتابعة والمراقبة المستمرة للتوعية البيئية.

١١- إبداء الرأى والمشورة حول المردود البيئى لمشاريع التنمية الأساسية، قبل إقرار تنفيذها من الجهات المعنية ودراسة التقارير البيئية التى تقدم إليها عن الأوضاع البيئية فى البلاد، واتخاذ اللازم بشأنها وإعداد تقرير سنوى عن الإعداد البيئى فى الكويت.

ومما هو جدير بالذكر أنه كان من ضمن الاختصاصات التى تدخل فى عمل الهيئة العامة للبيئة تدعيم الخدمات البيئية فى المجتمع بالتنسيق مع الجهات المعنية، إلا أن هذا البند قد أُلغى بموجب المادة الثالثة من القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة.

ثالثاً : الهيكل التنظيمى للهيئة العامة للبيئة :

يتكون الهيكل التنظيمى للهيئة العامة للبيئة فى الكويت من عدة جهات يُسند لكل منها بعض الاختصاصات بغرض تسيير عمل الهيئة ومباشرة اختصاصاتها المنصوص عليها فى القانون ، وسوف نلقى الضوء على كل جهة من هذه الجهات.

(أ) المجلس الأعلى للهيئة :

طبقا لنص المادة الرابعة من قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته، يكون للهيئة مجلس أعلى يُشكل برئاسة النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء [٣٥٢] ، وعضوية عدد من الوزراء وأشخاص آخرين من غيرهم

---

[٣٥٢] وجدير بالذكر أن استبدال النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء فى رئاسة المجلس الأعلى للهيئة برئيس الوزراء قد جاء مؤخراً بعد تعديل المادة الرابعة من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ ، الصادر بتاريخ ٢٦ يونيو ١٩٩٦، والمنشور بالجريدة الرسمية الكويت اليوم، فى ١٢ صفر ١٤١٧ هجرية الموافق ٧ يوليو ١٩٩٦ ميلادية وقد بررت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ هذا التعديل بمسألة الموائمة مع ما ورد فى البند الرابع من المادة الأولى من -

يصدر بتحديدهم مرسوم [٣٥٣] ، ويكون المدير العام للهيئة مقرراً للمجلس.

ويجوز للمجلس الأعلى أن يضم إلى عضويته ثلاثة أشخاص من ذوى الكفاءة والخبرة فى مجال حماية البيئة، ويصدر بتعيينهم مرسوم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة، ويحدد المرسوم الصادر بتعيينهم المعاملة المالية لهم ، ويصدر المجلس لائحته الداخلية التى تنظم إجراءات العمل به، وكيفية إصدار لقراراته، ويعقد المجلس اجتماعين على الأقل فى السنة ، ويختص المجلس الأعلى بوضع الأهداف والسياسات العامة للهيئة، وبما يعهد به القانون له من اختصاصات أخرى ؛ ومن هذه الاختصاصات التى عهد بها القانون له وضع اللائحة الداخلية لمجلس إدارة الهيئة طبقاً لما قدرته المادة السادسة من القانون، [٣٥٤] بناء على

= القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ حيث عرفت مصطلح الرئيس – أى رئيس الهيئة العامة للبيئة – بأنه النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء ونحن نرى أن هذا التعديل، قد ورد فى محله، إذ إن رئاسة رئيس مجلس الوزراء للمجلس الأعلى للهيئة، كما ورد فى الفقرة الأولى من المادة الرابعة، من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ قبل تعديلها، كان يمثل تناقضا واضحا مع ما جاء فى البند الرابع من المادة الأولى، وهو تناقض يأباه المنطق القانونى السليم.

[٣٥٣] وقد كانت المادة الرابعة من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة قبل تعديلها، بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ تحدد أوصاف الوزراء الذين يتكون منهم المجلس الأعلى وهم : وزراء الصحة والأشغال العامة والتخطيط والتجارة والصناعة والتعليم العالى والنفط والكهرباء والماء وبلدية الكويت، والهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية. ونعتقد فى سلامة هذا التعديل ذلك أن عدم ذكر هؤلاء الوزراء بأوصافهم فى القانون والعهود بهذا الأمر إلى المرسوم، يضفى شيئاً من المرونة عند تشكيل المجلس، حسب ظروف عمل هؤلاء الوزراء ومدى فعالية دور وزارتهم فى حماية البيئة.

[٣٥٤] جدير بالذكر أن إعطاء الاختصاص للمجلس الأعلى للهيئة بوضع اللائحة الداخلية لمجلس الإدارة إنما تم بموجب التعديل الذى أدخل على القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بموجب القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦، وقد كانت المادة السادسة قبل التعديل تجعل هذا الاختصاص لمجلس إدارة الهيئة نفسه، وقد بررت المذكرة الإيضاحية هذا الأمر باعتبار أن المجلس الأعلى للهيئة هو السلطة المهيمنة على وضع السياسات العامة للهيئة بما فى ذلك اللائحة الداخلية لمجلس الإدارة التى ترسم سير العمل فى هذا المجلس، ونزعم أن المادة قبل تعديلها، كانت أكثر ملائمة، ذلك أن اللائحة الداخلية لسير العمل بمجلس إدارة الهيئة العامة =

اقتراح مجلس الإدارة.

ويجب أن تتضمن هذه اللائحة : تحديد اختصاصات المدير العام للهيئة ونوابه ، وكذلك تنظيم أعمال مجلس الإدارة وكيفية إصدار قراراته، وقواعد وإجراءات اجتماعات اللجان، وفرق العمل التى يرى مجلس الإدارة تشكيلها علاوة على تحديد مكافآت أعضاء مجلس الإدارة ، ونواب المدير العام، ومكافآت أعضاء اللجان وفرق العمل، والخبراء الاستشاريين.

(ب) مدير عام الهيئة :

وفقاً لما قررته المادة الخامسة من قانون الهيئة العامة للبيئة يكون للهيئة مدير عام بدرجة وكيل وزارة يُعين بمرسوم من بين المتخصصين، وذوى الخبرة فى مجال البيئة. ويكون شغله لوظيفته لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة، ويكون مسئولاً عن تنفيذ قرارات الهيئة، ويمثل الهيئة أمام القضاء، وفى علاقتها بالغير، ويجوز أن يكون له نائب أو أكثر يصدر بتعيينه مرسوم، ولمدير عام الهيئة اختصاصات عديدة وردت فى القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته نذكر منها:

١- طبقا لنص المادة ١١ من القانون ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته، له أن يندب موظفين للقيام بأعمال التفتيش التى يتطلبها تنفيذ قانون الهيئة العامة للبيئة، أو اللوائح والقرارات المنفذة له، وإثبات ما يقع من مخالفات لأحكامه ، وتكون لهؤلاء الموظفين صفة الضبطية القضائية، ولهم الحق فى دخول الأماكن التى تقع بها المخالفات البيئية، وتحرير المحاضر، وأخذ العينات، وإجراء القياسات والدراسات اللازمة، لتحديد مدى تلوث البيئة، ومصادر

= للبيئة يجب أن يكون هناك مرونة وسهولة فى تعديلها، وذلك لمماشاة ظروف عمل الهيئة العامة للبيئة، ولما كان المجلس الأعلى للهيئة يتكون من النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء والوزراء الذين يتم تحديدهم بمرسوم، وهؤلاء قد يصعب اجتماعهم من أجل تعديل اللائحة الداخلية لمجلس إدارة الهيئة لكى تتلائم مع الظروف والمتغيرات المتعلقة بحماية البيئة، مما يتخوف معه عرقلة العمل داخل الهيئة العامة للبيئة ، خاصة وأن المشاكل والمخاطر البيئية متغيرة وسريعة ويصعب توقعها مما تحتاج معه لمرونة فى مواجهتها والتغلب عليها.

هذا التلوث، والتأكد من تطبيق المنشأة للشروط المتطلبة لحماية البيئة، كما يكون لهم الصلاحية في الاستعانة برجال الشرطة إذا اقتضى الأمر.

٢- إصدار القرارات واللوائح والأنظمة اللازمة لتنفيذ القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته، وذلك بعد موافقة مجلس إدارة الهيئة.

(جـ) مجلس ادارة الهيئة :

طبقاً لما نصت عليه المادة السادسة من قانون الهيئة العامة للبيئة فإن مجلس إدارة الهيئة يتكون من ثمانية أعضاء من ذوى الخبرة والاختصاص في مجال البيئة ، يتم اختيارهم من خارج الهيئة العامة للبيئة، وذلك لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة ، ويكون المدير العام رئيساً لمجلس الإدارة، ويصدر بتشكيل مجلس إدارة الهيئة قرار من المجلس الأعلى للهيئة ، وقد صدر بتاريخ ٩ أكتوبر ٢٠٠١ قرار رئيس مجلس الوزراء بالنيابة ووزير الخارجية، رئيس المجلس الأعلى للهيئة رقم ١ لسنة ٢٠٠١ بشأن تشكيل مجلس إدارة البيئة العامة للبيئة، [٣٥٥] حيث قرر في مادته الأولى، بأن يُشكل مجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، برئاسة مدير عام الهيئة العامة للبيئة، وعضوية كل من: وكيل وزارة الصحة، وكيل وزارة الأشغال العامة، وكيل وزارة الكهرباء والماء، مدير عام الهيئة العامة للصناعة، مدير عام بلدية الكويت. ممثل عن القطاع النفطي، ممثل عن معهد الكويت للأبحاث العلمية، ممثل عن الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية.

(د) اختصاصات مجلس إدارة الهيئة :

يعتبر مجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة الجهاز التنفيذي لها ، في ضوء ذلك فقد أسندت المواد ٧ ، ٨ ، ١٠ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته عدة اختصاصات لمجلس إدارة الهيئة، وهذه الاختصاصات يمكن إيجازها في التالي:

---

[٣٥٥] منشور في الجريدة الرسمية، الكويت اليوم، العدد ٥٤٠٧، السنة السابعة والأربعون، الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١٠/٢٨

١- إصدار القرارات واللوائح المتعلقة بالشئون الإدارية والمالية للهيئة ومنها اللوائح المتعلقة بتعيين الموظفين وتحديد مرتباتهم ومكافآتهم، وترقياتهم، وفصلهم، وسائر شئونهم الوظيفية، وذلك استثناءً من القواعد والنظم الحكومية، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادتين ٥، ٣٨ من قانون الخدمة المدنية، الصادر بالمرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٩٧ ، والقوانين المعدلة له وكذلك وضع جدول بالرسوم والأجور التى تحصلها الهيئة نظير الخدمات التى تقدمها للأفراد والجهات العامة أو الخاصة علاوة على إصدار لائحة الصلح فى المخالفات التى تقع لهذا القانون، أو اللوائح أو القرارات المنفذة له.

٢- النظر فى التقارير الدورية التى تقدم إليه عن سير العمل فى الهيئة والنظر فى كل ما يرى رئيس المجلس أو أحد أعضائه عرضه على مجلس الإدارة من مسائل تدخل فى اختصاص الهيئة ، وللمجلس أن يستعين بمن يرى الاستعانة بهم من الخبراء والفنيين لإبداء آرائهم، دون أن يكون لهم حق التصويت على القرارات.

٣- وضع النظم والاشتراطات الواجب توافرها عند تحديد الموقع الذى سوف تقام عليه منشأة من شأنها الإضرار بالبيئة ، أو إنشاء أو استخدام أو إزالة أى منشأة ، أو إنتاج مواد أو القيام بعمليات أو أي نشاط آخر ، قد يؤدى إلى تلوث البيئة، حيث تشترط الهيئة ممثلة فى مجلس إدارتها فى هذه الحالات عمل وتنفيذ دراسات المردود البيئي للمشاريع التنموية. ويكون للهيئة متمثلة فى مجلس إدارتها فى حالة مخالفة هذه النظم والاشتراطات طلب وقف تنفيذ المشروع، وسحب ترخيص الأعمال أو المنشآت أو الأنشطة المخالفة، وتلتزم الجهات المعنية المختصة وأصحاب الشأن بالاستجابة لهذا الطلب.

٤- لمجلس إدارة الهيئة وفقاً لما قررته المادة العاشرة من القانون أن يقرر وقف العمل بأى منشأة أو نشاط أو أن يمنع استعمال أى مادة أو أى أداة

منعا جزئيا أو كليا إذا ترتب على استمرار العمل أو الاستعمال تلوث البيئة. ويكون هذا الوقف لمدة لا تتجاوز أسبوعاً يجوز مدها أسبوعاً آخر، فإذا رأت الهيئة أن الحالة تستدعى مد قرار الوقف بعد المدة المذكورة كان لها أن تطلب من رئيس المحكمة الكلية إصدار أمر بمد الوقف مدد أخرى ، ويجوز التظلم من قرار رئيس المحكمة أمام المحكمة الكلية مجتمعة. [٣٥٦] ولمجلس الإدارة أن يفوض المدير العام فى إصدار قرار الوقف فى حالة الضرورة لمدة لا تجاوز سبعة أيام يُعرض الأمر بعدها على مجلس الإدارة.

وجدير بالذكر، أنه منذ صدور قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ لم يستخدم مجلس إدارة الهيئة – ولو لمرة واحدة- سلطته المنصوص عليها فى المادة العاشرة ، فى إصدار قرارات بوقف العمل، بأى منشأة أو نشاط، أو منع استعمال أى أداة، أو مادة منعا جزئيا أو كليا، فى حالة ما إذا ترتب على استمرار العمل أو الاستعمال تلوث البيئة. وبالتالى لم يسبق أن عُرض على رئيس المحكمة الكلية قرار بهذا الشأن، وخلت المحاكم الكلية من سابقة الحكم فى تظلم من قرار رئيس المحكمة الكلية. ولعل مرجع ذلك – كما ذكر البعض – أن المشرع نقل سلطة إصدار مثل هذه القرارات من مجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة الذى كان يجوز له تفويض المدير العام فى إصدارها إلى المجلس الأعلى للبيئة، بموجب التعديل الوارد فى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ ، ومع صعوبة دعوة المجلس الأعلى للهيئة للاجتماع لإصدار مثل هذه القرارات، خاصة

---

[٣٥٦] ويلاحظ – كما ذكر البعض – أن قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ والذى عدلت بعض أحكامه بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ ، قد ألغى ما كان مقرراً فى القانون ٦٢ لسنة ١٩٨٠ الخاص بالمجلس الأعلى للبيئة من سلطة رئيس المحكمة الكلية فى إصدار الأمر بوقف العمل بالمنشأة بصفة دائمة ، إذ اقتصر حكم المادة ١٠ من قانون الهيئة العامة للبيئة على قرارات الوقف لمدد محددة مستبعدة الوقف بصفة دائمة.

انظر فى تفصيل ذلك د. يحيى أحمد البنا ، دور القضاء الكويتى، فى تطبيق القوانين البيئية وتطوير أحكامها ، المرجع السابق ، ص ٩.

مع تشكيله برئاسة النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء، وعضوية مجموعة من الوزراء تمنعهم المهام الأخرى المسندة إليهم من المرونة فى الاجتماع. يصعب صدور هذه القرارات ؛ لا سيما وأن القانون لم يسمح للمجلس الأعلى للهيئة فى أن يفوض غيره فى إصدارها. [٣٥٧]

٥- وطبقا لما قررته المادة ١٢ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ لمجلس الإدارة حق طلب البيانات والمعلومات والمستندات التى يراها ضرورية من أى جهة عامة أو خاصة تمارس نشاطا قد يؤدى إلى تلوث البيئة، ولمجلس إدارة الهيئة إنشاء مراكز تفتيش ومراقبة وفقا لما تتطلبه حماية البيئة. وله أن يتعاون فى ذلك مع الجهات المعنية، كما له إنشاء مختبرات أو معامل رقابية تختص بالرأى النهائى فى النتائج المختبرية المتعلقة بتلوث البيئة.

رابعاً : أهم أنشطة الهيئة العامة للبيئة :

وقد شكلت الهيئة العامة للبيئة - فى ضوء اختصاصاتها السالف ذكرها فى صدر هذا الفرع- لجاناً عديدة للتنسيق مع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية فى مجالات متنوعة، ومن هذه اللجان اللجنة الوطنية الدائمة للتنوع البيولوجى. وهذه اللجنة وإن كانت قد شُكلت فى عام ١٩٨٠ تحت مظلة مجلس حماية البيئة الذى انتهت أعماله عام ١٩٩٥ ، إلا أنها استمرت فى أداء مهامها، بعد إنشاء الهيئة العامة للبيئة عام ١٩٩٥، وتضم اللجنة فى عضويتها ممثلين عن الجهات الحكومية وجمعيات النفع العام، وتختص بمراجعة الوثائق العالمية المعنية بالتنوع البيولوجى، والحفاظ عليها، واقتراح مشروعات القوانين البيئية الخاصة بذلك، إلى جانب اتخاذ الإجراءات اللازمة فى المشاركة الدولية بهذا الصدد.

---

[٣٥٧] انظر فى ذلك د. يحيى أحمد البنا ، دور القضاء الكويتى فى تطبيق القوانين البيئية، وتطوير أحكامها، المرجع السابق ص ١٠ وما بعدها.

ومن الإنجازات المهمة للجنة ما قامت به فى عـام ١٩٩٧ بالتعـاون مـع الاتحاد الدولى لصون الطبيعـة IUCN [٣٥٨] وبرنـامج الأمـم المتحـدة للبيئـة ((United Nations Environment Program) UNEP) [٣٥٩] ومؤسـسات الدولة المختلفة بإعداد الاستراتيجية الوطنية لحماية التنوع البيولوجي لدولة الكويت، كما قامت بإعداد مشروع قانون بشأن المحميات الطبيعية، يهتم بالحفاظ على الجزر الكويتية، والمناطق المحمية، وشكلت الهيئة كذلك عدداً من اللجان محدودة المهـام منها لجان تختص بدراسة مكافحة التلوث البحرى وبعض الظواهر، كظاهرة نفوق الأسماك. [٣٦٠] والتصحر وتغير المناخ .

كما تقوم الهيئة بتنظيم إجراءات ودراسات المـردود البيئـى للمـشروعات الإنشائية والصناعية طبقا لقرار مجلس حماية البيئة رقم ٩ لـسنة ١٩٩٠ بـشأن تنظيم إجراء دراسات المردود البيئى للمشروعات الإنشائية والصناعية، والقـرار رقم ٢١٠ لسنة ٢٠٠١ الصادر من رئيس مجلس الإدارة – المدير العـام للهيئـة العامة للبيئة– بشأن اعتماد اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة. [٣٦١]

---

[٣٥٨] منظمة تطوعية غير حكومية تعمل فى مجال البيئة وصون الطبيعة ، وترمى إلى المحافظة على الثروات الطبيعية البرية والبحرية ، وتسعى إلى إدماج سياسة المحافظة على الطبيعة ضمن مخططات التنمية.

[٣٥٩] تأسس برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) عام ١٩٧٢ وهو صوت البيئة فى الأمم المتحـدة ، و (UNEP) جهاز يدافع ويثقف ويرشد من أجل تطوير البيئة العالمية والمحافظة عليهـا بمساعدة عدد كبير من الشركاء من داخل الأمم المتحدة ومنظمات دولية وأهلية.

[٣٦٠] انظر فى تفصيل هذه القضية دراسة فى شأن تلوث البيئة البحرية فى جون الكويت (كارثة نفوق الأسماك) المرجع السابق ، ص ١٢.

[٣٦١] انظر فى تفصيل ذلك التشريعات البيئية والزراعية فى دولة الكويـت، المرجـع الـسابق، ص٦٧.

الفرع الثانى

الجهات المتخصصة فى حماية البيئة فى مصر

انتبهت الحكومة المصرية إلى ضرورة وجود أجهزة متخصصة لحماية البيئة فى وقت متأخر نسبياً ، فقد كانت بداية إنشاء جهاز متخصص بشؤون البيئة هى صدور قرار رئيس الجمهورية رقم ٦٣١ لسنة ١٩٨٢ ، والذى قرر إنشاء جهاز لشئون البيئة برئاسة مجلس الوزراء . فقبل صدور هذا القرار الجمهورى ، لم يكن هناك جهاز وطنى مصرى متخصص بمسائل شئون البيئة ، رغم الاهتمام المتزايد بالحفاظ على البيئة فى مصر ، قبل صدور هذا القرار الجمهورى بكثير ، فقد أدرك المشرع المصرى أهمية الحفاظ على البيئة وصيانة مواردها منذ أوائل هذا القرن ، فضمن التشريعات العقابية نصوص ذُات أبعاد بيئية ، ومن ذلك ما قضت به المادة ٣٣ من قانون العقوبات المصرى الصادر سنة ١٨٨٣ بمعاقبة من يرتكب جرائم قتل أو سم بعض الحيوانات والمواشى أو سم الأسماك الموجودة فى نهر أو ترعة أو غدير أو مستنقع بالحبس من ثلاثة شهور إلى ثلاث سنوات والمراقبة من سنة إلى ثلاث سنوات . كما اشتملت مواد قانون العقوبات المصرى الصادر بالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٣٧ المعدل بالقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٨١ على نصوص تعاقب من ألقى فى الطريق بغير احتياط أشياء من شأنها جرح المارة أو تلويثهم إذا سقطت عليهم ، وكذلك من أهمل فى تنظيف أو إصلاح المداخن أو الأفران أو المعامل التى تستعمل فيها النار ، ومن رمى أحجاراً أو أشياء أخرى صلبة أو قاذورات على عربات أو سيارات أو بيوت أو مبان أو محوطات ملك الغير أو على بساتين أو حظائر ، ومن ألقى فى النيل أو الترع أو المصارف أو مجارى المياه الأخرى أدوات أو أشياء أخرى يمكن أن تعوق الملاحة أو مجارى تلك المياه[٣٦٢] ،

---

[٣٦٢] انظر فى ذلك موسوعة المجالس القومية المتخصصة ١٩٩٦ – ١٩٩٧ ، المرجع السابق ، ص ٣٦٣.

وذلك على كافة المستويات التشريعية والتنفيذية والعلمية [٣٦٣].

ثم صدر أخيراً القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، ونص من ضمن ما نص على إنشاء جهاز لشئون البيئة ، كجهة متخصصة لحماية البيئة فى مصر . وقد قرر القانون فى مادته الرابعة ، حلول جهاز شئون البيئة المنصوص عليه فى المادة الثانية ، محل الجهاز المنشأ بقرار رئيس الجمهورية رقم ٦٣١ لسنة ١٩٨٢ ، فيما له من حقوق ، وما عليه من التزامات ، على أن يُنقل العاملون بالجهاز القديم إلى جهاز شئون البيئة بدرجاتهم وأقدميتهم.

علاوة على ما تقدم فإن الحكومة المصرية خُصصت وزارة للتنمية الإدارية والبيئة ، ثم أفردت بدءاً من أوائل يوليو عام ١٩٩٧ وزارة للبيئة ، وسوف نتناول أولاً : جهاز شئون البيئة ، ثم نتناول بعد ذلك وزارة شئون البيئة على الوجه الآتى :

أولاً : جهاز شئون البيئة :

يقتضى الحديث عن جهاز شئون البيئة تناول عدة أمور منها الهيكل التنظيمى للجهاز ، واختصاصاته ، والصلاحيات المخولة له لمباشرة هذه الاختصاصات.

١- <u>الهيكل التنظيمى لجهاز شئون البيئة :</u> يتكون الهيكل التنظيمى لجهاز شئون البيئة المصرى من عدة جهات لها دور جوهرى فى إدارة وتصريف شئون الجهاز وهم :

أ) <u>رئيس الجهاز :</u> ويعين بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على ترشيح الوزير المختص بشئون البيئة وعرض رئيس مجلس الوزراء ، ويتضمن قرار تعيينه

---

[٣٦٣] انظر فى تفصيل ذلك . أ. د نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٤ وما بعدها . كذلك أ.د ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ٥٥ ، هامش رقم ١ ، وما بعدها. كذلك . د. فارس محمد عمران ، السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر ودور الأمم المتحدة فى حمايتها ، المرجع السابق ، ص ٧٩ وما بعدها

المعاملة المالية له وطبقاً لما قررته المادة الخامسة من اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥ [٣٦٤] ، والمعدلة بمقتضى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٧٤١ لسنة ٢٠٠٥ [٣٦٥]. فإنه يكون مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعة لتحقيق أغراض الجهاز ، والقرارات التي يتخذها مجلس إدارته ، ويختص في سبيل ذلك بالآتي :

١- مباشرة اختصاصات الوزير المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة للعاملين بالجهاز[٣٦٦]. والمقررة في سائر القوانين واللوائح ذات الصلة بإدارة شئون الجهاز ، وتصريف أموره الفنية والإدارية ، وتحقيق أغراضه. والمقررة أيضاً في مجال تطبيق أحكام القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بشأن المناقصات والمزايدات ، والذى حل محل القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ ، وكذلك اللائحة التنفيذية لهذا القانون الصادر بالقرار رقم ١٣٦٧ لسنة ١٩٩٨. [٣٦٧]

٢- تطوير نُظم العمل بالجهاز ، وتدعيم أجهزته وإصدار القرارات اللازمة لذلك. ويكون له في سبيل تحقيق ما تقدم السلطات المخولة لأى رئيس مرفق ، ومنها إصدار القرارات الإدارية ووضع التعليمات

---

[٣٦٤] منشور بالوقائع المصرية العدد ٥١ (تابع) الصادر بتاريخ ٢٨ فبراير ١٩٩٥.

[٣٦٥] منشور بالوقائع المصرية العدد ٣٤٧ (تابع) الصادر بتاريخ ٢٩ أكتوبر ٢٠٠٥.

[٣٦٦] ويقصد بمباشرة الاختصاصات بالنسبة للعاملين بالجهاز ، أى إصدار كل أو بعض القرارات الوظيفية المتعلقة بهم ، في حدود القانون ، سواء كانت قرارات بالتعيين أو الترقية ، أو منح العلاوات أو التأديب ، إلى آخر ذلك من الشؤون الوظيفية الخاصة بهم. انظر بشأن الموظفين العموميين والقرارات الوظيفية المتعلقة بهم أ.د. ماجد راغب ، القانون الإدارى ، طبعة ٢٠٠٤ ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، ص ١٤٧ وما بعدها.

[٣٦٧] ويقصد بذلك أن يكون له سلطة إبرام العقود المتعلقة بشراء مستلزمات الجهاز ، وكذلك الموافقة على التحكيم بشأن العقود الإدارية التي يبرمها الجهاز . انظر بشأن أحكام المناقصات والمزايدات في القانون المصرى ، ودور الوزير في إبرام العقود والموافقة على شرط التحكيم. أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإدارى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٣٦ وما بعدها.

والمنشورات للموظفين العاملين بالجهاز. [٣٦٨]

٣- الحصول على البيانات التى تتصل بأغراض الجهاز من مختلف الجهات المعنية حكومية وغير حكومية ، بالداخل أو الخارج وكذلك العمل على تطبيق أحكام قانون البيئة ، ولائحته التنفيذية ، بالاتفاق والتنسيق ، والتعاون مع الجهات الأخرى المعنية بذلك قانونا.

ب) مجلس ادارة الجهاز :

يعتبر مجلس إدارة جهاز شئون البيئة المصرى الجهة التنفيذية فى الجهاز ، وسوف نتحدث فى هذا الإطار عن تشكيل هذا المجلس واختصاصاته.

التشكيل : يُشكل مجلس إدارة جهاز شئون البيئة برئاسة الوزير المختص بشؤون البيئة ، وفى حالة غياب رئيس مجلس إدارة الجهاز أو وجود مانع لديه يحل محله فى مباشرة اختصاصاته نائب رئيس مجلس الإدارة ، ويمثل رئيس مجلس الإدارة الجهاز فى علاقته بالغير وأمام القضاء ويضم مجلس إدارة جهاز شئون البيئة فى عضويته كلاً من :

- الرئيس التنفيذى لجهاز شئون البيئة ، ويكون نائبا لرئيس مجلس الإدارة ،
- ممثلون لعدد ست وزارات معنية بشئون البيئة يحددها رئيس مجلس الوزراء ، على ألا تقل درجة كل منهم عن الدرجة العالية [٣٦٩] ويتم اختيارهم من الوزير المختص بكل وزارة [٣٧٠].

---

[٣٦٨] انظر بشأن سلطات رئيس المرفق فى إصدار القرارات ووضع التعليمات المنشورات اللازمة لتسيير عمل المرفق أ.د. إبراهيم فياض ، القانون الإدارى (نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتى والقانون المقارن) ، مطبوعات مكتبة الفلاح ، الطبعة الثانية ، الكويت ٢٠٠٣ ، ص ١٢١ وما بعدها.

[٣٦٩] الدرجات العليا فى قانون العاملين المدنيين بالدولة المصرى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حسب ترتيبها من الأدنى إلى الأعلى هى : مدير عام – وكيل وزارة – وكيل أول وزارة.

[٣٧٠] والجدير بالذكر أن اللائحة التنفيذية لقانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥ كانت تنص فى البند الثانى من المادة الثالثة منها –

- اثنين من الخبراء فى مجال شئون البيئة ، يختارهما الوزير المختص بشئون البيئة بناءً على عرض من الرئيس التنفيذى للجهاز.

- ثلاثة أفراد عن التنظيمات غير الحكومية المعنية بشئون البيئة يختارون من بين مرشحى تلك التنظيمات ، لتمثيلها فى المجلس بالاتفاق مع الوزير المختص بشئون البيئة . أى أن هذه التنظيمات غير الحكومية سواء كانت جمعيات أو أحزاب أو غيرها من التنظيمات الأهلية ، تقوم بترشيح بعض أفرادها لكى يمثلوها فى مجلس جهاز شئون البيئة ، وذلك تبدو فائدته من ناحيتين : **فمن ناحية أولى** من شأنه تشكيل وجهات نظر مختلفة داخل مجلس إدارة جهاز شئون البيئة ، مما يكون له أثر طيب فى نقل خبرات المهتمين بحماية البيئة من المنظمات غير الحكومية إلى داخل أروقة جهاز شئون البيئة ، مما يدعم المشاركة الشعبية لحماية البيئة. **ومن ناحية أخرى** فإنه ينمى الروح المعنوية لدى المهتمين بالبيئة بحسبانهم قد أصبحوا شركاء فى القرارات البيئة التى يتخذها جهاز شئون البيئة ، باعتباره السلطة المهيمنة على حماية البيئة فى مصر.

- أحد العاملين بجهاز شئون البيئة من شاغلى الوظائف العليا ويختاره الوزير المختص بشئون البيئة بناءً على عرض الرئيس التنفيذى للجهاز. لا شك أن هذا الاختيار له فائدة من ناحيتين ؛ **الأولى** الإستفادة من خبرة هذا العنصر البيئية باعتباره قريباً من العمل فى الحقل البيئى ، **والثانية** فإن من شأنه جعل الموظفين العاملين فى جهاز شئون البيئة يتفانون فى عطائهم

- على أنه يدخل فى عضوية مجلس إدارة جهاز شئون البيئة (ممثل من الدرجة العالية على الأقل يختاره الوزير المختص من كل وزارة ، من وزارات الزراعة والثروة الحيوانية والسمكية واستصلاح الأراضى ، الأشغال والموارد المائية ، النقل والمواصلات ، الصناعة ، الداخلية ، الصحة) ، وقد تم تعديل هذه المادة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٧٤١ لسنة ٢٠٠٥ وذلك حتى يتماشى النص مع نص المادة السادسة من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن البيئة فى بندها الثانى حيث لم تحدد الوزارات التى يختار منها الأعضاء بمجلس الإدارة وتركت تحديدها لرئيس مجلس الوزراء.

وعملهم ، باعتبارهم مشاركين – عن طريق ممثلهم هذا – في رسم السياسة العامة وإدارة الجهاز الذى يعملون فيه.

- رئيس إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة . ولا شك أن وجود هذه الخبرة القانونية فى مجلس إدارة جهاز شئون البيئة من شأنها أن تجعل قراراته الصادرة أكثر موضوعية ، وفاعلية وقابلية للتنفيذ لا سيما وأن رئيس إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة تُعرض عليه باستمرار الأمور البيئية التى تثير مشاكل قانونية ، ويبدى وإدارته فيها رأياً قانونياً وإن لم يكن ملزماً لجهة الإدارة فى كثير من الأحوال من الناحية القانونية إلا أنه من الناحية العملية لا تتم مخالفته [٣٧١].
- ثلاثة من ممثلى شركات قطاع الأعمال العام يختارهم الوزير المختص ، بشئون البيئة بناءً على ترشيح من الرئيس التنفيذى لجهاز شئون البيئة من بين مرشحى تلك الجهات ، وتبدو فائدة وجود هؤلاء فى مجلس إدارة جهاز شئون البيئة فى الاستفادة بخبرتهم باعتبارهم قريبين وملامسين للمشاكل والمخاطر البيئية الناتجة عن نشاط الشركات والمصانع ، مما يؤدى إلى الاستفادة برأيهم فى اقتراح حلولها ، دون تأثير فى إدارة عجلة التنمية فى مجال الصناعة.
- اثنين من الجامعات ومراكز البحوث العلمية يختارهما الوزير المختص بشئون البيئة من بين مرشحى تلك الجهات. ولعل وجود هذين العضوين فى مجلس إدارة جهاز شئون البيئة من شأنه أن يدعم هذا الجهاز بالخبرات العلمية الموجودة لديهم ، كما أنه يؤدى إلى الاستفادة من دمج المعلومات النظرية والبحثية بالمشكلات والمخاطر العملية التى تواجه البيئة ، وهذا من شأنه أن يساعد كثيراً على حلها أو التقليل من خطرها.

---

[٣٧١] انظر بخصوص اختصاص مجلس الدولة المصرى الافتائى ، ودور إدارات ولجان الفتوى أ.د محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القضاء الإدارى ، طبعة ١٩٩٩ ، ص ٦٣ وما بعدها . كذلك أ.د محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإدارى ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ص ١٢٠.

وفقاً لما ورد بالمادة الثالثة من اللائحة التنفيذية للقانون فإنه يتعين دعـوة ممثلى الوزارات المعنية لحضور جلسات مجلس إدارة جهاز شـئون البيئـة عنـد مناقشة موضوعات ترتبط بالقطاعات التى يشرفون عليها ، كما يجوز للمجلس أن يستعين بمن يراه من ذوى الخبرة لدى بحث مسائل معينة دون أن يكون لأى منهم صوت معدود فى المداولات. كما يجوز لمجلس الإدارة تشكيل لجان استشارية من الخبرات المتخصصة لدراسة موضوعات معينة ، كما يجوز للمجلس أن يعهد إلى واحد من أعضائه أو أكثر بمهمة محددة. ويتولى أمانة مجلس إدارة جهاز شـئون البيئة أمين عام للجهاز ، ولا يكون له صوت معدود فى المداولات ما لم يكن قد تم اختياره لعضوية المجلس.

أما عن مدة عضوية المجلس فهى ثلاث سنوات ، ويعاد بعـدها تـشكيل المجلس مرة أخرى . ونرى أن هذه المدة قليلة نسبياً ذلـك أن بعـض المخـاطر والمشكلات البيئية تحتاج فى دراستها والبحث عن حلول لها إلى فتـرات زمنيـة ليست بقليلة ، تفوق هذه المدة ويُخشى أن يؤدى تغيير أعضاء مجلس إدارة الجهاز – وهو المهيمن طبقاً لنص المادة السابعة من القانون على جميع أمور الجهـاز – إلى فقد خبرتهم التى اكتسبوها فى حل هذه المشكلة. لذلك فإننا نقترح تعديل عُجـز المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية للقانون بحيث تصبح المدة أربع سنوات مع جواز اختيار الأعضاء المنتهية مدتهم لمدة مماثلة.

اختصاصات مجلس إدارة الجهاز :

ذكرنا أن مجلس إدارة جهاز شئون البيئة المصرى هو الجهة التنفيذية بالجهاز وأن له طبقاً لما ورد بالمادة السابعة من القانون الهيمنة على كل شئون الجهاز ، وعليه فإن اختصاصاته عديدة ، فهو الذى يصرف شئون الجهاز ويرسم السياسـة العامـة التى يسيـر عليها وله فى سبيل ذلك ممارسة الاختصاصات الآتية :

١- الموافقة على عدة أمور منها ، الخطط القومية لحماية البيئة ، وعلى خطة الطوارئ البيئية ضد الكوارث ، وكذلك إعداد مشروعات القوانين. المتعلقة بالبيئة ، والموافقة على المشروعات التجريبية التى يضطلع بها الجهـاز ،

وعلى التدريب البيئى وخططه ، وعلى المعدلات والنسب اللازمة ، لضمان عدم تلوث البيئة ، وعلى أسس وإجراءات تقييم التأثير البيئى للمشروعات ، وله الإشراف على صندوق حماية وتنمية البيئة ، والموافقة على الهيكل التنظيمى للجهاز وفروعه بالمحافظات وعلى اللوائح الداخلية للجهاز ، ولوائح العاملين فيه وعلى مشروع الموازنة السنوية الخاصة بالجهاز.

٢- النظر فى كل ما يرى رئيس مجلس الإدارة عرضه من مسائل تدخل فى اختصاص الجهاز.

٣- تحديد ما يعرض من قراراته على مجلس الوزراء لاتخاذ قرار فى شأنها. وفى جميع الأحوال على المجلس أن يضمن قراراته - وبوجه خاص تلك التى يرى عرضها على مجلس الوزراء- دراسة عن تكاليف التنفيذ والنتائج المنتظر تحقيقها.

ويجتمع مجلس الإدارة بناء على دعوة من رئيسه مرة على الأقل كل ثلاثة أشهر ، أو إذا طلب نصف أعضاء المجلس ذلك ، وتكون اجتماعات مجلس الإدارة صحيحة بحضور أغلبية أعضائه ، وتصدر القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين المصوتين ، وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس.

جـ : الأمين العام لجهاز شئون البيئة :

هو أحد العاملين بالجهاز من شاغلى الوظائف العليا ، يتم ندبه بقرار من الوزير المختص بشئون البيئة ، وذلك بعد أخذ رأى الرئيس التنفيذى للجهاز ، ويكون دوره معاونة رئيس الجهاز فى مباشرة الاختصاصات التى أناطها به القانون ، ويكون له رئاسة العاملين فى الجهاز ، وله عليهم سلطة رئيس القطاع ، ويعمل الأمين العام تحت إشراف رئيس الجهاز.

كذلك يتولى الأمين العام أمانة مجلس إدارة جهاز شئون البيئة دون أن يكون له صوت معدود فى المداولات إلا إذا كان عضواً فى المجلس الذى تم اختياره طبقاً للبند الخامس من المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية للقانون.

د : فروع جهاز شئون البيئة فى المحافظات :

طبقاً لما قررته المادة الثانية من قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ يجوز بقرار من الوزير المختص بشئون البيئة إنشاء فروع لجهاز شئون البيئة بالمحافظات ، على أن تكون الأولوية للمناطق الصناعية. [٣٧٢] ولعل جعل الأولوية

---

[٣٧٢] وقد صدر بالفعل القرار الوزارى رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء ثمانية فروع للجهاز هى :
فرع القاهرة الكبرى ومقره القاهرة ويشمل محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية والفيوم.
فرع غرب الدلتا ومقره الإسكندرية ويشمل محافظات الإسكندرية والبحيرة ومطروح.
فرع شرق الدلتا ومقره المنصورة ويشمل محافظات الدقهلية والشرقية ودمياط وبورسعيد.
فرع وسط الدلتا ومقره طنطا ويشمل محافظات الغربية والمنوفية وكفر الشيخ.
فرع القناة وسيناء ومقره السويس ويشمل محافظات السويس والإسماعيلية وشمال سيناء وجنوب سيناء.
فرع شمال الصعيد ومقره أسيوط ويشمل محافظات أسيوط وبنى سويف والمنيا والوادى الجديد.
فرع جنوب الصعيد ومقره أسوان ويشمل محافظات قنا وأسوان وسوهاج ومدينة الأقصر.
فرع البحر الأحمر ومقره الغردقة ويشمل محافظة البحر الأحمر فقط.
وقد تم إنشاء وتجهيز الفروع الإقليمية بالقاهرة والإسكندرية والمنصورة وطنطا والسويس خلال الفترة من ١٩٩٦ – ٢٠٠٠ ، ثم تم استكمال الفروع الثلاثة الأخرى وتجهيزها فى ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣.
تتبع هذه الفروع إدارة مركزية لشئون الفروع تابعة لرئيس جهاز شئون البيئة ، ويضم كل فرع أربع إدارات للإعلام والتوعية البيئية ، نوعية البيئة ، التنمية البيئية ، والشئون المالية تمثل الفروع الإقليمية جهاز شئون البيئة بالأقاليم المختلفة وتتطابق مهامها مع ما جاء بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن حماية البيئة ومن ثم فهى تضطلع بمهام رقابية وتنسيقية وتنفيذية ومتابعة تنفيذ القانون.
ثم صدر قرار وزارى رقم ٢٤٩ لسنة ٢٠٠٣ بشأن تعديل المسمى والنطاق الجغرافى للفروع وإنشاء فرع تاسع ببنى سويف ليصبح الهيكل الجغرافى على النحو التالى :
فرع الجهاز لمنطقة القاهرة الكبرى ومقره القاهرة الكبرى ويشمل اختصاصه محافظات القاهرة – الجيزة – القليوبية.
فرع الجهاز لمنطقة غرب الدلتا ومطروح ومقره مدينة الإسكندرية ويشمل اختصاصه محافظات الإسكندرية – البحيرة – مطروح.

فى إنشاء هذه الفروع للمناطق الصناعية إنما يكمن فى علة مفادهـا أن المخـاطر والمشاكل التى تتعرض لها البيئة فى المناطق الصناعية تكون أكثر من غيرها فى المناطق الأخرى ، وهو ما تحتاج معه لرقابة أكثر من جانب جهاز شئون البيئة.

وقد صدر قرار وزير البيئة رقم ٥٦ لـسنة ٢٠٠٠ بتـاريخ ٢٩ يونيـو ٢٠٠٠ فى شأن تحديد اختصاصات الفروع الإقليمية بجهاز شئون البيئـة وتحديـد العلاقة بينهما وبين الإدارات المركزية ، والمحميات الطبيعية [٣٧٣] ، محدداً وظيفة الفرع الإقليمى للجهاز فى ممارسة سلطات وصـلاحيات جهـاز شـئون البيئـة المنصوص عليها فى قانون شئون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، والإشراف على المحميات الطبيعية فى النطاق الجغرافى الذى يقع فيه.

- فرع الجهاز لمنطقة وسط الدلتا ومقره مدينة طنطا ويشمل اختصاصه محافظات الغربية – المنوفية – كفر الشيخ.

فرع الجهاز لمنطقة شرق الدلتا ومقره مدينة المنصورة ويشمل اختصاصه محافظات الدقهلية – دمياط – الشرقية.

فرع الجهاز لمنطقة القناة وسيناء ومقره مدينة السويس ويشمل اختصاصه محافظات السويس – الإسماعيلية – بورسعيد – شمال سيناء – جنوب سيناء.

فرع الجهاز لمحافظة البحر الأحمر ومقره مدينة الغردقة ويشمل اختصاصه محافظة البحر الأحمر.

فرع الجهاز لمنطقة شمال الصعيد ومقره مدينة بنى سويف ويشمل اختـصاصه محافظـات الفيوم – بنى سويف – المنيا.

فرع الجهاز لمنطقة جنوب الصعيد ومقره مدينة أسوان ويشمل اختصاصه محافظات قنـا – أسوان – مدينة الأقصر – توشكى.

فرع الجهاز لمنطقة وسط الصعيد ومقره مدينة أسيوط ويشمل اختصاصه محافظات أسيوط – الوادى الجديد – سوهاج.

انظر فى ذلك اللامركزية كمدخل لمواجهة بعض القضايا البيئية فـى مـصر (التوزيـع الإقليمى للاستثمارات الحكومية وارتباطها ببعض قضايا البيئة) ، إصدارات معهد التخطيط القومى ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (١٩٢) ، يونيه ٢٠٠٦.

[٣٧٣] منشور بجريدة الوقائع المصرية ، العدد ٤ ، الصادر بتاريخ ٤ يناير ٢٠٠١.

وتعتبر الفروع الإقليمية لجهاز شئون البيئة ، خطوة طيبة على طريق عدم التركيز الإدارى [٣٧٤] ذلك أنها تساعد كثيراً فى تفهم المشاكل والمخاطر البيئية الإقليمية ، عن طريق إعطائها فرصة كافية من الدراسة النظرية والعملية لهذه المخاطر مما يساعد كثيراً على وضع الحلول المناسبة لها فى ضوء تباين المخاطر والمشكلات البيئية الإقليمية ، لا سيما مع الاختصاصات الواسعة التى أعطتها المادة الثانية من القرار رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٠ وكذلك المادة الثانية من قرار وزير البيئة رقم ٢٤٩ لسنة ٢٠٠٣ لهذه الفروع الإقليمية. [٣٧٥]

---

[٣٧٤] انظر بشأن الفرق بين عدم التركيز الإدارى ، واللامركزية الإدارية.أ.د. ماجد راغب الحلو ، الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيز ، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية ، تصدرها كلية الحقوق فى جامعة الإسكندرية ، السنة السابعة عشرة ، العدد الأول ، ١٩٧٥ ، ص ٦ وما بعدها ، ولسيادته أيضاً ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة ، طبعة ٢٠٠٥ ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص ٣٠٠ وما بعدها ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٧١ وما بعدها ، أ.د . سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، طبعة ٢٠٠٤ ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص ١٦٣ وما بعدها - أ.د . محمود عاطف البنا الوسيط فى القانون الإدارى ، الطبعة الثانية ، دار الفكر العربى بالقاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٨٠٩ وما بعدها - أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١١٩ وما بعدها.

[٣٧٥] تنص المادة الثانية من قرار وزير الدولة لشئون البيئة رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٠ ، الصادر بتاريخ ٢٩ / ٦ / ٢٠٠٠ على أنه (يُعدل نص المادة الثانية من القرار رقم ١٨٧ لسنة ١٩٩٥ المشار إليه لتصبح بأن تختص فروع جهاز شئون البيئة بما يلى :

١- إعداد الدراسات عن الوضع البيئى فى المحافظات الداخلة فى النطاق الإقليمى للفرع ، وصياغة خطة إقليمية لحماية البيئة فيها ، والمشروعات التى تتضمنها ، وكذلك الخرائط البيئية وتزويد الجهاز بها لاستخدامها فى صياغة الخطة القومية لحماية البيئة.

٢- متابعة تنفيذ المحافظات لهذه الخطط فى إطار الخطة القومية لحماية البيئة وتقديم الدعم للأجهزة المحلية فى إعداد خطط المحافظات لحماية البيئة.

٣- تنفيذ قرارات الوزير المختص بشئون البيئة ورئيس الجهاز بشأن حماية البيئة وتحقيق سياسة وزارة الدولة لشئون البيئة ودور الجهاز وأغراضه بالمحافظات.

٤- متابعة تنفيذ أحكام القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن البيئة ولائحته التنفيذية بالتعاون مع الأجهزة المحلية والمعنية فى المحافظات وكذا المتابعة الميدانية لتنفيذ المعايير -

- والاشتراطات التى تلتزم الأجهزة والمنشآت بتنفيذها طبقاً لأحكام قانون البيئة ولائحته التنفيذية واتخاذ الإجراءات التى ينص عليها القانون ضد المخالفين لهذه المعايير والشروط.

٥- مراقبة خطط الالتزام البيئى للمنشآت والتى وافق عليها مجلس إدارة الجهاز والتحقق من توفيق أوضاعها مع أحكام القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ولائحته التنفيذية ، وذلك بدائرة إقليم الفرع واتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية المناسبة بالتعاون مع الأجهزة المحلية والمعنية.

٦- متابعة التزام المنشآت بتنفيذ الاشتراطات التى يقررها الجهاز عن مراجعة تقييم التأثير البيئى للمشروعات المختلفة بإقليم الفرع ، وذلك بالتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة.

٧- يعهد للفروع الإقليمية بمراجعة دراسات تقييم التأثير البيئى للمنشآت التى تقع فى نطاق اختصاص الفرع والموافقة عليها بعد تدريب العاملين بالفروع على العمل بقوائم مراجعة دراسات التقييم البيئى وصدور قرار من السيد الدكتور الرئيس التنفيذى للجهاز بتحديد هذه المنشآت.

٨- تحديد أنواع الكوارث البيئية المحتمل وقوعها بدائرة إقليم الفرع ، والجهات المسئولة عن الإبلاغ عن وقوعها ، أو توقع حدوثها ، والمناطق الأكثر تأثراً ، ومعرفة التأثير المتوقع لكل منها ، ووضع الإجراءات المناسبة لكل نوع منها وحصر الإمكانيات المتوفرة على المستوى المحلى لإقليم الفرع وتحديد كيفية الاستفادة بها بطريقة تكفل سرعة مواجهة الكارثة ، وإعداد خطة طوارئ لمواجهة الكوارث البيئية على مستوى الإقليم ، وموافاة الجهاز بها وبتلك المعلومات للاستعانة بها فى إعداد خطة الطوارئ لمواجهة الكوارث البيئية على المستوى القومى.

٩- المساهمة فى إدارة المواد والنفايات الخطرة والمخلفات بالتنسيق مع قطاع الإدارة البيئية بالجهاز والجهات المعنية والسلطات المحلية المسئولة عن ذلك فى إقليم الفرع.

١٠-متابعة تنفيذ الوحدات المحلية لالتزامها بتخصيص أماكن إلقاء أو معالجة أو حرق القمامة والمخلفات الصلبة بالاتفاق مع الفرع والتحقق من مطابقتها للمواصفات السليمة بيئياً.

١١-الإسهام فى إدارة وتنفيذ المشروعات التجريبية التى ينفذها الجهاز بالمحافظات الداخلة فى اختصاص الفرع ومتابعة تنفيذها وموافاة الجهاز بتقارير المتابعة وتنفيذ ما قد يرى الفرع الإقليمى تنفيذه من مشروعات تجريبية محلية للمحافظة على الثروات الطبيعية وحماية البيئة فى دائرة إقليم الفرع وتشجيع المبادرات بشأنها وذلك دون المساس باختصاصات إدارة المحميات الطبيعية.

١٢- الإشراف على شبكات الرصد البيئى بالمحافظات والحصول على المعلومات منها وموافاة الجهاز بها.

١٣- - إعداد تقرير سنوى عن المؤشرات الرئيسية للوضع البيئى بمحافظات الإقليم للعرض على مجلس إدارة الجهاز.

١٤- حصر المؤسسات والمعاهد الوطنية وكذلك الكفاءات التى تسهم فى إعداد وتنفيذ برامج المحافظة على البيئة بالمحافظات الداخلة فى الاختصاص الإقليمى للفرع والاستفادة منها فى إعداد وتنفيذ المشروعات والدراسات التى يقوم الفرع بإعدادها وموافاة الجهاز بها.

١٥- تنفيذ خطة التدريب البيئى ، وبرامج التثقيف البيئى للمواطنين - اللتين يضعهما الجهاز على ضوء سياسة وزارة الدولة لشئون البيئة - فى نطاق المحافظات الداخلة فى الاختصاص الإقليمى للفرع.

١٦- نشر الوعى البيئى والتنسيق بين الجهود الشعبية ومكاتب شئون البيئة بالمحافظات على ضوء سياسة وزارة الدولة لشئون البيئة وخطة الجهاز فى هذا الشأن.

١٧- تلقى التبليغات والشكاوى البيئية التى يقدمها الأفراد أو المؤسسات أو المنظمات الحكومية أو غير الحكومية للفرع، أو التى تحال إليه من الجهاز ، وفحصها واتخاذ اللازم بشأنها.

١٨- تقديم الدعم الفنى فى شئون البيئة إلى الهيئات والمنظمات الحكومية بما فيها أجهزة الحكم المحلى (مكاتب شئون البيئة بالمحافظات وممثلو الوزارات) والمنظمات غير الحكومية المعنية بالبيئة فى منطقة الفرع.

١٩- توثيق روابط التنسيق والتعاون بين وزارة الدولة لشئون البيئة وجهاز شئون البيئة والمحافظات من أجل تحقيق سياسة وأغراض وزارة الدولة لشئون البيئة فى شأن حماية البيئة.

وقد أضيف إلى الفروع الإقليمية لختصاصات أخرى بموجب المادة الثانية من القرار الوزارى رقم ٢٤٩ لسنة ٢٠٠٣ حيث قررت لها الاختصاصات الآتية :

متابعة تنفيذ المحافظات للخطة القومية لحماية البيئة.

الإشراف على شبكات الرصد البيئى بالمحافظات والحصول على المعلومات منها وموافاة الجهاز بها.

متابعة تنفيذ أحكام القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ فى شأن حماية البيئة ولائحته التنفيذية فى المحافظات وكذا المتابعة الميدانية لتنفيذ المعايير والاشتراطات التى تلتزم الأجهزة والمنشآت بتنفيذها طبقاً لأحكام قانون البيئة ولائحته واتخاذ الإجراءات التى ينص عليها القانون ضد المخالفين لهذه المعايير والشروط.

نشر الوعى البيئى والتنسيق بين الجهود الشعبية ومكاتب البيئة بالمحافظات على ضوء خطة الجهاز فى هذا الشأن.

ويكون لفروع جهاز شئون البيئة بالمحافظات هيكل تنظيمي وظيفي معتمد من مجلس إدارة الجهاز بالاتفاق مع الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها.

ويتم التعاون والتنسيق بين الفروع الإقليمية لجهاز شئون البيئة والإدارة المركزية للمحميات الطبيعية ، فيما تفرضه ضرورة العمل المشترك بينهما ، من أجل حماية البيئة ، والحفاظ على الموارد الطبيعية ، وشئون الطبيعة ، ويكون التعاون والتنسيق بينهما ، كل فى حدود اختصاصاته وطبقاً للقواعد المنظمة لذلك والتى يصدرها رئيس جهاز شئون البيئة.

هـ : صندوق حماية البيئة :

تتجه التشريعات فى مجال حماية البيئة إلى توفير مصادر تمويل لمواجهة التكلفة المرتفعة لمشروعات وإجراءات حماية البيئة فى إطار محاولة المشرع المصرى تدبير بعض الموارد المالية اللازمة لحماية البيئة خاصة مع التكلفة العالية التى تحتاج إليها خطط ومشروعات حماية البيئة ، فقد قرر فى المادة الرابعة عشرة من قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ إنشاء صندوق يُعرف بصندوق حماية البيئة وقد تم إلحاقه بجهاز شئون البيئة.

موارد صندوق حماية البيئة :

وفى إطار تدبير المشرع المصرى [٣٧٦] موارد الصندوق وحماية البيئة فقد قرر بأن تؤول لهذا الصندوق المبالغ الآتية : المبالغ التى تخصصها الدولة فى

- تنفيذ قرارات رئيس الجهاز بشأن حماية البيئة وتحقيق دور الجهاز وأغراضه بالمحافظات.

إعداد تقرير سنوى عن المؤشرات الرئيسية للوضع البيئى فى المحافظات للعرض على مجلس إدارة الجهاز.

توثيق روابط التنسيق والتعاون بين جهاز شئون البيئة والمحافظات من أجل تحقيق أغراض الجهاز فى شأن حماية البيئة.

[٣٧٦] انظر المادة رقم ١٤ من قانون البيئة المصرى.

موازنتها لدعم الصندوق والإعانات والهبات المقدمة من الهيئات الوطنية والأجنبية لأغراض حماية البيئة وتنميتها والتى يقبلها مجلس إدارة الجهاز، وكذلك الغرامات التى يحكم بها والتعويضات التى يحكم بها أو يتفق عليها [٣٧٧] عن الأضرار التى تصيب البيئة ، وأيضاً موارد صندوق المحميات المنصوص عليها فى القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ فى شأن المحميات الطبيعية ؛ علاوة على ما يخص جهاز شئون البيئة بنسبة الـ ٢٥% من حصيلة الرسوم المقررة على تذاكر السفر التى تصدر فى مصر بالعملة المصرية طبقاً للمادة الأولى من القانون رقم ٥ لسنة ١٩٨٦ وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٩٧ لسنة ١٩٨٦ وبحد أدنى ١٢,٥ % من اجمالى حصيلة الرسوم المشار إليها يضاف إلى ما تقدم عائد المشروعات التجريبية التى يقوم بها الجهاز ومقابل ما يؤديه الجهاز من خدمات للغير بأجر ورسوم التراخيص التى يصدرها الجهاز.

وقد قرر المشرع أن تودع فى الصندوق على سبيل الأمانة المبالغ التى تُحصل بصفة مؤقتة تحت حساب الغرامات والتعويضات عن الأضرار التى تصيب البيئة.

وقد نُص على أن تكون للصندوق موازنة خاصة تبدأ السنة المالية لها ببداية السنة المالية للدولة ، وتنتهى بانتهائها ، ويُرحل فائض الصندوق من سنة إلى أخرى وتعتبر أموال الصندوق أموالاً عامة.

---

[٣٧٧] ومصداقاً لذلك فقد وقع جهاز شئون البيئة اتفاقية للتصالح مع شركة " كونراد لايبنز " مالكة سفينة الركاب " رويال فايكنج صن " وأعلن وزير الدولة لشئون البيئة أن الشركة دفعت للجهاز – بمقتضى هذا الاتفاق – ستة ملايين دولار ، تم إيداعها صندوق حماية البيئة التابع للجهاز تعويضاً عن الأضرار التى تسببت فيها السفينة ، حين جنحت بالقرب من جزيرة " تيران " للشعب المرجانية فى هذه المنطقة . وأضاف أن هذا المبلغ أكبر تعويض نص عليه قانون البيئة رقم " ٤ " لسنة ١٩٩٤ . وسيتم توجيهه لإقامة مزيد من المشروعات التى تحمى البيئة فى مصر . مشار إليه فى أ.د. محسن عبد الحميد البيه ، المسئولية المدنية عن الأضرار البيئية ، بدون دار نشر ، ٢٠٠٢ ، ص ٦١ ، هامش ١ ، وقد أشار سيادته لجريدة الأهرام الصادرة فى ١٤ / ٥ / ٢٠٠٢ .

أوجه انفاق موارد الصندوق :

ولضبط وإحكام أوجه إنفاق ميزانية الصندوق ولإمكانية الاستفادة منها على أكمل وجه فقد قرر المشرع [٣٧٨] تخصيص موارد الصندوق للصرف منها فى تحقيق أغراضه ، وبصفة خاصة الأوجه الآتية :

مواجهة الكوارث البيئية وتمويل المشروعات التجريبية والرائدة فى مجال حماية الثروات الطبيعية وحماية البيئة من التلوث وتغطية نفقات نقل التقنيات ذات التكلفة المنخفضة والتى ثبت تطبيقها بنجاح علاوة على تمويل تصنيع نماذج المعدات والأجهزة والمحطات التى تعالج ملوثات البيئة ، وتكلفة إنشاء وتشغيل شبكات الرصد البيئى وتغطية نفقات إنشاء وإدارة المحميات الطبيعية والتى تهدف المحافظة على الثروات والموارد الطبيعية وكذلك تكلفة مواجهة التلوث غير معلوم المصدر ، أضف إلى ذلك تمويل الدراسات اللازمة لإعداد البرامج البيئية وتقييم التأثير البيئى ووضع المعدلات والمعايير المطلوب الالتزام بها للمحافظة على البيئة والمشاركة فى تمويل مشروعات حماية البيئة التى تقوم بها أجهزة الإدارة المحلية والجمعيات الأهلية ويتوافر لها جزء من التمويل من خلال المشاركة الشعبية ومشروعات مكافحة التلوث والمساهمة فى صرف المكافآت عن الإنجازات المتميزة عن الجهود التى تبذل فى مجال حماية البيئة ودعم البنية الأساسية للجهاز وتطوير أنشطته والأغراض الأخرى التى تهدف إلى حماية أو تنمية البيئة والتى يوافق عليها مجلس إدارة الجهاز.

ويُلاحظ على هذا الصندوق أنه صندوق مخصص لتنمية البيئة وحمايتها ، فى كل مظاهرها ونواحيها ، ويحتسب للمشرع إنشاؤه لهذا الصندوق ، فعلى الرغم من أن هناك سوابق للفكرة ، مثل الصندوق الخاص الذى أُنشئ بموجب المادة الثالثة من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٢ فى شأن حماية نهر النيل والمجارى المائية من التلوث [٣٧٩] ، إلا أنه لأول مرة يُخصص المشرع صندوقاً خاصاً لحماية البيئة

---

[٣٧٨] انظر المادة رقم ١٥ من قانون البيئة المصرى.

[٣٧٩] هذا القانون منشور بالجريدة الرسمية ، العدد (٥) مكرر ، الصادر بتاريخ ٢٦ يونيو ١٩٨٢.

له موارده الخاصة ، وأوجه إنفاقه المتعلقة بالبيئة [٣٨٠].

وقد كان عدم وجود موارد مالية خاصة للصرف على مشروعات حماية البيئة وتنميتها يعتبر أحد معوقات تطبيق التشريعات المهتمة بحماية البيئة [٣٨١]. وبإنشاء الصندوق تم التغلب على هذه المعوقات فى حدود معينة ، ورغم كل ذلك فإن الأمر يتطلب المزيد من تعظيم دور القانون فى توفير الموارد المالية اللازمة لتغطية تكلفة المشروعات ، والإجراءات الخاصة بحماية البيئة.

٢- اختصاصات جهاز شئون البيئة :

عهد المشرع المصرى إلى جهاز شئون البيئة بمهمة السهر على حمايتها وصيانتها ، فطبقاً لما قررته المادة الخامسة من قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ يقوم جهاز شئون البيئة برسم السياسة العامة ، وإعداد الخطط اللازمة للحفاظ على البيئة وتنميتها ، ومتابعة تنفيذها بالتنسيق مع الجهات الإدارية المختصة وله أن يضطلع بتنفيذ بعض المشروعات التجريبية. ويكون الجهاز الجهة القومية المختصة بدعم العلاقات البيئية بين جمهورية مصر العربية والدول ، والمنظمات الدولية والإقليمية ، وقد أعطاه المشرع اختصاصات عديدة. [٣٨٢]

وفى ضوء هذه الاختصاصات الممنوحة للجهاز يمكن القول إن جهاز

---

[٣٨٠] انظر بشأن الفائدة المرجوة من فكرة وجود صندوق مخصص لحماية البيئة ، أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٧٠ وما بعدها.

[٣٨١] انظر فى تفصيل ذلك . تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية عن معوقات تطبيق التشريعات البيئية – المجالس القومية المتخصصة – رئاسة الجمهورية ، الدورة العشرون ، ١٩٩٩ – ٢٠٠٠ ، ص ١٩٥ وما بعدها.

[٣٨٢] وقد سبق تناول هذه الاختصاصات تفصيلاً ، عند الحديث عن اختصاصات مجلس إدارة جهاز شئون البيئة ، وذلك باعتبار أنه وفقاً لما هو مقرر بالمادة السابعة من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، فإن مجلس إدارة الجهاز هو السلطة العليا المهيمنة على شئون الجهاز وتصريف أموره ، ووضع السياسة العامة التى يسير عليها وله أن يتخذ من القرارات ما يراه لازماً ، لتحقيق الأهداف التى أنشئ من أجلها فى إطار الخطة القومية.

شئون البيئة فى مصر يتمتع باختصاصات إذا مارسها بنجاح كانت كفيلة بتحقيق حماية فعالة للبيئة ، ولكن المشكلة تكمن فى التطبيق العملى لهذه الاختصاصات . خاصة وأن حماية البيئة فى مصر ليست مقصورة على جهاز شئون البيئة وحده ، وإنما تشاركه فيها جهات أخرى . لذلك فإن الأمر يحتاج إلى تنسيق الجهود بين جهاز شئون البيئة وهذه الجهات ، حتى لا يحدث تضارب فى التطبيق العملى.

٣- صلاحيات جهاز شئون البيئة :

أعطى المشرع المصرى لجهاز شئون البيئة مجموعة من الصلاحيات والضمانات حتى يتمكن من مباشرة الاختصاصات المنوطة به بكفاءة ، وفاعلية ومن هذه الصلاحيات.

أ- الشخصية القانونية الاعتبارية :

حيث يكون للجهاز - فى إطار الاختصاصات التى منحها إياه القانون - القدرة على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات وتبدو أهمية إعطائه الشخصية الاعتبارية على وجه الخصوص فى قدرته على مباشرة الإجراءات ؛ قضائية كانت أو إدارية ، من أجل حماية البيئة ، دون أن يُدفع فى مواجهته بعدم وجود صفة له فى ذلك.

وقد قضت محكمة القضاء الإدارى فى مصر ، بالآتى (المشرع أناط بجهاز شئون البيئة المشاركة فى إعداد خطة تأمين البلاد ضد تسرب المواد ، والنفايات الملوثة للبيئة. وإذا أعمل جهاز شئون البيئة الحظر على الرسالة التى استوردتها الشركة ، وهى عبارة عن خردة رصاص البطاريات ، والتى تُعد من النفايات الخطرة فإن قراره فى هذا الخصوص ، يكون متفقاً وصحيح حكم القانون ، بما لا موجب لإلغائه ، ويكون طلب التعويض بناءً على ذلك غير قائم على دعائم تبرره من صحيح أحكام القانون ، ذلك أن جهاز شئون البيئة هو المؤتمن على تطبيق أحكام التشريعات المتعلقة بحماية البيئة ، سواء منها ما كان مصدره التشريع الداخلى ، أو كان أساسه أحكاماً وردت باتفاقيات دولية دخلت فى نسيج النظام القانونى

المصرى إعمالاً لحكم الآلية المقررة بالمادة ١٥١ من الدستور. [٣٨٣]

ب- <u>الميزانية المالية المستقلة :</u>

درجت الأنظمة السياسية والمالية فى العديد من الدول على إفراد بعض الجهات بميزانية مالية مستقلة ، بغرض خدمة الأغراض والأهداف التى أُنشئت من أجلها هذه الجهات . وهذا الاتجاه وإن كان يتنافى مع مبدأ وحدة الميزانية . فإن له ما يبرره على أية حال ، فإن فكرة الميزانية المستقلة فى إطار جهاز شئون البيئة لها فائدة كبيرة نظراً لما تحتاج إليه حماية البيئة من تقنيات عالية ووسائل حديثة تحتاج لتكلفة عالية .

وفى ضوء ذلك قررت المادة الثانية من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن حماية البيئة على أن يكون لجهاز شئون البيئة ميزانية مستقلة . ولا شك أن وجود ميزانية مستقلة للجهاز تبدأ مع بداية السنة المالية للدولة، وتنتهى بنهايتها ، وتدرج كرقم واحد فى الميزانية العامة للدولة ، وتكون لها مواردها الخاصة ، وإنفاقها الخاص ، من شأنه أن يؤدى إلى توافر الموارد المالية الخاصة للإنفاق على مشروعات حماية وتنمية البيئة.

جـ - <u>أحد الأجهزة الإدارية فى الدولة :</u>

أى أنه جزء من إدارة الدولة ، ويتمتع بامتيازات السلطة العامة فى مباشرة اختصاصاته الإدارية ، ويترتب على ذلك أن موظفيه يُعدون موظفين عموميين ، وأن أمواله تعتبر أموالاً عامة تتمتع بما للأموال العامة من حماية قانونية ، كما أنه يملك فى سبيل تحقيق أهدافه سلطة إصدار القرارات الإدارية واستعمال القوة المباشرة واللجوء إلى كافة وسائل النشاط الإدارى الأخرى. [٣٨٤]

---

[٣٨٣] حكم محكمة القضاء الإدارى بالقاهرة ، صادر بجلسة ٢٨ / ٧ / ١٩٩٨ فى الدعوى رقم ٧٦٣٧ لسنة ٥٠ قضائية ، منشور بمجلة هيئة قضايا الدولة ، العدد الثالث ، السنة الخامسة والأربعون ، يوليو - سبتمبر ٢٠٠١ ، العدد رقم ١٧٩ ، ص ١٤٦ وما بعدها.

[٣٨٤] انظر بشأن موضوع النشاط الإدارى ، وأساليبه أ.د. سلمى جمال الدين أصول القانون الإدارى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، طبعة ٢٠٠٤ ، ص ٤٧٥ وما بعدها - أ.د. عبد الغنى -

ثانياً : وزارة الدولة لشئون البيئة :

على الرغم من أن إنشاء وزارة متخصصة للاهتمام بشئون البيئة في مصر قد جاء في وقت قريب جداً ، وذلك في أوائل يوليو عام ١٩٩٧ ، عندما صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٩٧ ، بالتعديل الوزاري [٣٨٥] ، إلا أن المطالبة بإنشاء وزارة متخصصة بشئون البيئة هو مطلب قديم في مصر. فقد كانت هناك مطالب رسمية وشعبية منذ عام ١٩٨٧ ، حيث طالب بها أعضاء مجلس الشورى بجلسات المجلس المنعقدة خلال شهر ديسمبر ١٩٨٧ [٣٨٦]. وقد تكرر ذات المطلب على لسان أعضاء مجلس الشعب أثناء مناقشة المجلس للأسئلة الإثنتى عشرة

= بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٨٥ وما بعدها – أ.د. عزيزة الشريف – أ.د. يسرى العصار ، القانون الإداري (النشاط الإداري) مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع ، الكويت ، الطبعة الأولى ١٩٩٩ ص٧ وما بعدها.

[٣٨٥] وقد صدر عقب ذلك قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٥ لسنة ١٩٩٧ ، بتحديد اختصاصات وزير الدولة لشئون البيئة ونص في مادته الأولى على أن (تُباشر السيدة نادية رياض مكرم عبيد وزير الدولة لشئون البيئة ما يلي :

أولاً : جميع سلطات واختصاصات الوزير المختص بشئون البيئة المنصوص عليها في قانون البيئة ولائحته التنفيذية المشار إليهما وفي سائر القوانين واللوائح ، ويكون لها تمثيل جهاز شئون البيئة في علاقته بالغير وأمام القضاء.

ثانياً : تطوير نُظم العمل بجهاز شئون البيئة وتدعيم قطاعاته وإصدار القرارات اللازمة لذلك.

ثالثاً : الاتفاق والتنسيق والتعاون مع الوزارات والجهات الأخرى المعنية للعمل على تنفيذ أحكام قانون البيئة ولائحته التنفيذية.

رابعاً : إصدار القرار الخاص بالهيكل الوظيفي لجهاز شئون البيئة بعد اتباع القواعد والإجراءات الخاصة بذلك.

خامساً : الاختصاصات المسندة إلى الرئيس التنفيذي لجهاز شئون البيئة في اللوائح والقرارات ، ما لم تفوضه الوزيرة في شيئ منها.)

[٣٨٦] جريدة الأهرام المصرية الصادرة بتاريخ ٢٠ ديسمبر ١٩٨٧ ، مشار إلى ذلك لدى أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة المرجع السابق ، ص ٦١ هامش ٣.

المقدمة من أعضاء مجلس الشعب لوزيرى الرى والتنمية الإدارية حول تلوث البيئة ومخاطرها على المواطن المصرى ، وكان ذلك فى أعقاب اكتشاف استيراد مصر لمبيدات حشرية محظورة دولياً منذ أربعين عاماً مثل D.D.T ، والتى تنتقل من الأرض إلى المزروعات ثم إلى الإنسان فتصيبه بأمراض عديدة ، منها الفشل الكلوى ، وتليف الكبد وتشوهات الأجنة ، والسرطان.[٣٨٧]

وقد حدد قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٥ لسنة ١٩٩٧ ، اختصاصات وزير الدولة لشئون البيئة، فى الأمور الآتية :

١- مباشرة سلطات واختصاصات الوزير المختص بشئون البيئة المنصوص عليها فى قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، ولائحته التنفيذية ، وفى سائر القوانين واللوائح الأخرى.

٢- تمثيل جهاز شئون البيئة فى علاقته بالغير ، وأمام القضاء. فأية مطالبات قضائية أو غير قضائية توجه إلى الوزير بوصفه رئيس جهاز شئون البيئة كما أن أى مطالبات تقام من الجهاز فى مواجهة الغير تكون باسمه.

٣- تطوير نظم العمل بجهاز شئون البيئة ، وتدعيم قطاعاته وإصدار القرارات اللازمة لذلك.

٤- القيام بأعمال التنسيق والتعاون مع الوزارات والجهات الأخرى المعنية للعمل على تنفيذ أحكام قانون البيئة ، ولائحته التنفيذية.

٥- إصدار اللائحة المنظمة للهيكل الوظيفى لجهاز شئون البيئة ، بعد اتباع القواعد والإجراءات الخاصة بذلك.

٦- ممارسة الاختصاصات المسندة إلى الرئيس التنفيذى لجهاز شئون البيئة ، فى اللوائح والقرارات ، وقد أجاز القانون للوزير تفويض رئيس الجهاز فى أى شئ منها.

---

[٣٨٧] راجع فى ذلك المقال المنشور بجريدة الوفد المصرية بتاريخ ٢ يناير ١٩٩٠ ،.ص ٥ ، مشار إليها لدى د. فارس عمران ، السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر ، ودور الأمم فى حمايتها ، المرجع السابق ، ص ٢٩ ، هامش ٢.

والواقع أن وجود وزارة فى الحكومة المصرية مهتمة بشئون البيئة ، هو أمر لا يخلو من فائدة فى حماية البيئة وتنميتها عن طريق التقليل أو القضاء على المخاطر والمشاكل التى تتهددها – علاوة على تحديد من توجه إليه المسئولية السياسية فى حالة وجود أضرار بيئية يُنسب إلى الحكومة تقصير فيها – إلا أن نجاح هذه الوزارة ، يتوقف بصورة كبيرة على مدى قدرتها على التنسيق بين الأجهزة المختلفة المتصل نشاطها بحماية البيئة ومدى سلطاتها فى وضع السياسة العامة فى هذا المجال ، وهو ما يمثل جوهر الحماية.

الفرع الثالث

الوزارة المعنية بحماية البيئة فى فرنسا

تردد النظام الفرنسى بين أسلوبين بشأن الجهة المتخصصة فى حماية البيئة ، فتارة لجأ إلى إنشاء جهاز متخصص يقوم بأعمال التنسيق بين الوزارات والهيئات المختلفة المختصة بشئون البيئة ، وتارة أخرى لجأ إلى إنشاء وزارة متخصصة فى شئون البيئة . وفى بادئ الأمر تفوق الرأى القائل أن حماية البيئة وتنميتها ليست حكراً على هيئة واحدة ، باعتبارها مهمة غير محددة وأن الأهم من إنشاء هيئة واحدة تقوم على شئون البيئة ، هو تنسيق الأدوار بين الجهات المهتمة بحماية البيئة.[٣٨٨]

---

[٣٨٨] انظر بشأن الهيئات المهتمة بحماية البيئة فى فرنسا كلاً من :

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, Thèse, Paris, I, 2001. P. 27et s.
- M. Despax, Droit de l'environnement , op. cit., p. 775.
- J. Lamarque, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, LGDJ , op. cit. , p. 3 .
- F. Billaudot et M. Besson-Guillaumot, Environnemen, Urbanisme, Cadre de vie : Le droit et l'administration, èd. Montchrestien, 1979, p. 39.
- R. Romi, L'administration de l'environnement, èd. ERASME, 1990, p. 9.
- J. Morand-Deviller, l'environnement et le droit, LGKJ, 2001, p. 11.

ومجاراة لهذه الوجهة من النظر صدر قرار بإنشاء (الهيئة العليا للبيئة). (٣٨٩)

ولكن الأمر لم يثبت على هذا النحو ، فقد تراجع الاتجاه الذى رأى إنشاء الهيئة العليا للبيئة ، أمام الاتجاه الذى ينادى بإنشاء وزارة متخصصة لشئون البيئة ، فتم إنشاء وزارة لشئون البيئة لأول مرة فى ٧ يناير ١٩٧١ م ، عُرفت باسم وزارة حماية الطبيعة والبيئة (Ministreiel de la protection de la nature et de l'environnement) ، تتبع مباشرة الوزير الأول Premier Ministre (رئيس مجلس الوزراء). (٣٩٠)

إلا أنه منذ إنشاء تلك الوزارة لم يثبت النظام الفرنسى فى هذا المجال على وضع نهائى ، فقد أثير التساؤل عما إذا كان سيُعهد إليها بكل ما يدخل فى حماية البيئة من اختصاصات بحيث تستقطع هذه الوزارة من الوزارات والهيئات الأخرى كل ما يتعلق بالبيئة من أنشطة ؟

أم يُعهد إليها فقط باختصاصات ضيقة على أن يكون لها التنسيق بين الأجهزة المختلفة التى لها دور فى حماية البيئة (٣٩١).

" ويبدو أن الفقه الفرنسى ، والمشرع الفرنسى لم يجدا إجابة ثابتة لهذا التساؤل حتى الآن ، فمنذ إنشاء الوزارة عام ١٩٧١ لم تجد فرنسا الهيكل التنظيمى

---

(٣٨٩)

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 28 et s.
- M. Despax, Droit de l'environnement , op. cit., p. 8.

(٣٩٠)

- J. Lamarque, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, op cit p. 4.
- F. Billaudot et M. Besson-Guillaumot, Environnemen, Urbanisme, Cadre de vie : Le droit et l'administration, op cit, p. 40.

(٣٩١)

- M. Despax, Droit de l'environnement , op. cit., p. 8.
- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 28 et s.

المناسب لحماية البيئة : ففى عام ١٩٧٤ حل محلها وزارة جديدة عرفت باسم (وزارة الشئون الثقافية والبيئة) ، وحل محل هذه الأخيرة بعد عدة أشهر من إنشائها وزارة أخرى عرفت باسم وزارة نوعية الحياة " Ministre de la qualitè de la via" حتى عام ١٩٧٧ حيث عاد الفرنسيون مرة أخرى إلى وزارة الشئون الثقافية والبيئية ، حيث خصص بداخلها جهاز للبيئة ". [٣٩٢]

عقب ذلك تم إنشاء وزارة كبيرة فى عام ١٩٧٨ ، عُهد إليها بمهمة الحفاظ على البيئة إلى جانب الأشغال العامة ، حيث كانت تعنى بالإنشاء العمرانى ، وتجهيز البنية التحتية ، وقد عرفت هذه الوزارة باسم وزارة البيئة ونوعية الحياة "Ministre de l'environnement et du cadre de la via" وقد بدت فائدة ذلك من وجهة نظر الفرنسيين فى الجمع بين الجهة المعنية بالأعمال التى قد تؤدى إلى تلويث البيئة والجهة التى تهتم بالحفاظ عليها. [٣٩٣]

على أنه بوصول الحزب الاشتراكى إلى السلطة فى فرنسا عام ١٩٨١ تم الرجوع مرة أخرى إلى نظام إفراد وزارة مستقلة للبيئة واستمر الأمر على هذا الوضع ، إلى أن حدث تعديل وزارى فى عام ١٩٨٣ ، على أثره تم تغيير شكل الوزارة إلى مجرد جهاز للبيئة ملحق بالوزير الأول. [٣٩٤]

على أن الأمر لم يستمر على هذا النحو ، ففى عام ١٩٨٦ ، تم استحداث وظيفة وزير الدولة لشئون البيئة ، وقد ألحق بوزير التجهيزات والإسكان وتخطيط المدن والنقل .

---

[٣٩٢] انظر أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٦٣

[٣٩٣]

- M. Despax, Droit de l'environnement , op. cit., p. 8.
- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 28 et s.
- J. Lamarque, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, op. cit., p. 5.

[٣٩٤]

- J.Morand-Deviller, l'environnement et le droit, op. cit. P. 11 et s.

وكذلك إبراهيم كومغار ، مؤسسات حماية البيئة بالمغرب ، المرجع السابق ، ص ٣٧.

Ministre de l'equipement, du logement , du l'amenagement du territoire et des transports. ، ولعل مرجع إلحاقه بهذا الوزير أن وزير الدولة Ministre delegue فى النظام الفرنسى تطلق على الوزراء الذين ليست لهم وزارة ، وهم يلحقون عادة إما بالوزير الأول ، أو أحد الوزراء.

ومنذ عام ١٩٩١ أصبحت وزارة البيئة فى فرنسا وزارة قائمة بذاتها ، ذات مصالح خارجية واستقر الهيكل التنظيمى للبيئة فى فرنسا منذ عام ١٩٩٧ ، باستحداث وزارة إعداد التراب والبيئة بمقتضى مرسوم رقم ٧١٥ - ٩٧ الصادر بتاريخ ١١ يونيو ١٩٩٧ ، حيث عهد إليها بتنسيق وتنفيذ سياسة الحكومة فى مجالات إعداد التراب والبيئة. [٣٩٥]

ومنذ هذا التاريخ استقرت وزارة شئون البيئة فى فرنسا ، كهيكل من هياكل التنظيم الوزارى ، وكجهاز إدارى متخصص بحماية البيئة.

الفرع الرابع

المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية بدولة قطر

بموجب المرسوم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٠ تم إنشاء المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية فى دولة قطر [٣٩٦] كجهة مهتمة بالمحافظة على البيئة ووضع

---

(٣٩٥)

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 28 et s.

(٣٩٦) انظر بشأن المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية بدولة قطر واللجنة الدائمة لحماية البيئة التى سبقته كلاً من : أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى " الإطار القانونى للإدارة البيئية دراسة مقارنة لدول الخليج العربية " الكويت ٢٠٠٥ ، المرجع السابق ، ص ٢٠٣ وما بعدها - د. فوزى أو صديق ، حماية البيئة فى التشريع القطرى ، المرجع السابق ، ص ٨٨ وما بعدها - د. فارس محمد عمران ، السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر ودور الأمم المتحدة فى حمايتها ، المرجع السابق ، ص ٥٩

الخطط والاستراتيجيات الوطنية فى هذا المجال، وقد زاد من فاعلية المجلس استقلال المجلس إدارياً ومالياً [٣٩٧] وتكون رئاسة هذا المجلس لولى عهد دولة قطر وفقاً لما جاء بنص المادة الثانية من المرسوم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٠ [٣٩٨] ويشكل المجلس كذلك من نائب للرئيس ، ومن عدد من الأعضاء من ذوى الخبرة والمهتمين بشئون البيئة يصدر بتعيينهم قرار أميرى لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، ويكون للمجلس أمين عام يُعين بقرار أميرى بناءً على ترشيح رئيس المجلس ويكون الأمين العام – وفقاً للمادة العاشرة – رئاسة الأمانة العامة للمجلس ويُختار من ذوى الخبرة والكفاءة فى مجال شئون البيئة والمحميات الطبيعية . وتتولى الأمانة العامة للمجلس جميع الأعمال الفنية والإدارية والمالية التى تتطلبها أعمال المجلس ويصدر بتنظيم الأمانة العامة ، وتحديد الوحدات الإدارية التابعة للمجلس واختصاصاتها قرار من رئيس المجلس بناءً على اقتراح الأمين العام.

اختصاصات المجلس

أجملت المادة الثالثة من المرسوم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٠ اختصاصات المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية فى دولة قطر فى القيام بجميع المهام والأعمال الكفيلة بحماية البيئة فى البلاد وتنمية الحياة الفطرية المهددة بالانقراض وحماية مواطنها الطبيعية [٣٩٩] ويمكن إجمال هذه الاختصاصات والمهام فى ما يلى :

١- وضع السياسات العامة لحماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة ، وإنماء الحياة الفطرية المهددة بالانقراض وحماية مواطنها الطبيعية.

---

[٣٩٧] تنص المادة الأولى من المرسوم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٠ على أن (يُنشأ مجلس أعلى يسمى المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية يكون له شخصية اعتبارية وميزانية مستقلة تلحق بالموازنة العامة للدولة).

[٣٩٨] تنص المادة الثانية من المرسوم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٠ على أن (يتبع المجلس ولى العهد وتكون له رئاسته وتكون مقر المجلس مدينة الدوحة).

[٣٩٩] انظر فى ذلك د. فارس محمد عمران ، السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر ودور الأمم المتحدة فى حمايتها ، المرجع السابق ، ص ٦٠

٢- رسم خطط العمل اللازمة لتنفيذ هذه السياسات والإشراف على قيام الوزارات والأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الجهات المعنية بالدولة بتنفيذ هذه الخطط والتنسيق فيما بينها.

٣- الرقابة على الأنشطة والإجراءات والممارسات المتعلقة بحماية البيئة الفطرية وإنمائها ، ومتابعة تنفيذها وتقييم نتائجها.

٤- إعداد مشروعات القوانين واللوائح والقرارات والنظم اللازمة لحماية البيئة والحياة الفطرية وإنمائها ومتابعة تنفيذها بعد إصدارها.

٥- إنشاء قواعد معلومات بيئية وطنية ، وإنشاء مختبر مرجعي للبيئة.

٦- تقييم الدراسات اللازمة لحماية البيئة عند التخطيط لأى مشروع من مشروعات التنمية الأساسية سواء كان حكومياً أو أهلياً ، وإبداء الرأى حول الآثار البيئية لهذه المشروعات قبل إقرار تنفيذها من الجهات المختصة.

٧- تحديد المشاكل الناجمة عن تلوث البيئة وتدهورها ، والاستعانة بأجهزة الدولة المعنية فى دراسة هذه المشاكل واقتراح الحلول المناسبة لها ومتابعة تطبيقها.

٨- تمثيل الدولة لدى الهيئات والمنظمات وفى المؤتمرات والاجتماعات الدولية والإقليمية فيما يختص بحماية البيئة والمحميات الطبيعية.

٩- متابعة تنفيذ الوزارات والأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الجهات المعنية فى الدولة لأحكام الاتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بشئون البيئة والمحميات الطبيعية ، التى انضمت إليها الدولة ، والعمل على استكمال الانضمام للاتفاقيات الأخرى المماثلة.

١٠- وضع خطط لتدريب الكوادر المحلية على طرق ووسائل حماية البيئة والمحميات الطبيعية والإشراف على تنفيذ هذه الخطط بواسطة الأجهزة المعنية.

١١- العمل على إدخال التثقيف فى مجال حماية البيئة والحياة الفطرية المهددة بالانقراض فى البرامج التعليمية والإعلامية ووضع خطط التوعية للمواطنين وحثهم فرادى وجماعات على المساهمة فى ذلك المجال ، وتشجيع البحوث والنشر والترجمة فى مجال البيئة.

١٢- اقتراح الموازنة السنوية للمجلس.

الصلاحيات الممنوحة للمجلس :

حتى يتمكن المجلس الأعلى للبيئة والمحميات الطبيعية فى دولة قطر من مباشرة الاختصاصات العديدة التى عهد إليه بها مرسوم إنشائه فقد تم منحه بعد الصلاحيات التى تيسر له عمله فى هذا الشأن ومن هذه الصلاحيات ما يلى :

(أ) إمكانية الاستعانة بجميع الوزارات والجهات الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة وغيرها من الجهات المعنية فى سبيل مباشرة اختصاصاته.

(ب) طلب أية بيانات أو تقارير تتعلق بالبيئة أو المحميات الطبيعية من الجهات السابقة.

(ج) تشكيل فرق ومجموعات عمل فى جميع أنحاء البلاد للمساهمة فى تنفيذ توجيهاته. فقد قررت المادة الثامنة من المرسوم رقم ١١ لسنة ٢٠٠٠ فى هذا الشأن بأنه يكون للمجلس أن يشكل من بين أعضائه أو من غيرهم من الفنيين والمختصين بأجهزة الدولة لجاناً أو مجموعات عمل لدراسة أيٍ من الموضوعات المتعلقة باختصاصاته.

(د) إعطاء رئيس المجلس القدرة على إصدار اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون المتعلقة بحماية البيئة والحفاظ عليها.

الفرع الخامس

الهيئة الاتحادية للبيئة فى دولة الإمارات العربية المتحدة

تم إنشاء الهيئة الاتحادية لحماية البيئة فى دولة الإمارات العربية المتحدة بموجب القانون الاتحادى رقم ٧ لسنة ١٩٩٣ [٤٠٠] والذى منحها الشخصية الاعتبارية ، والاستقلال الإدارى والمالى، وألحقها بمجلس الوزراء ، واعتبر أموالها أموالاً عامة ، وحدد كيفية تشكيلها ، وأهدافها ، واختصاصاتها ، وقراراتها ، وميزانيتها . وقد تم تعديل هذا القانون الاتحادى بموجب القانون الاتحادى رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ حيث تم تعديل أربع مواد فقط من القانون السابق مع الإبقاء على باقى المواد . ويكون مقر الهيئة الاتحادية للبيئة الرئيسى فى مدينة أبو ظبى ، ويجوز أن يُنشأ لها فروع داخل الدولة وفقاً لما يقرره مجلس إدارتها . وسوف نتناول تشكيل الهيئة وأهدافها ثم نتناول عقب ذلك اختصاصاتها.

أولاً تشكيل الهيئة :

يتم إدارة الهيئة الاتحادية لحماية البيئة من خلال مجلس إدارة يُشكل برئاسة وزير الصحة وعضوية أربعة عشر عضواً من المعنيين بشئون الصحة العامة والبيئة والتنمية فى الدولة ، يصدر بتسميتهم قرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس المجلس لمدة ثلاث سنوات ويكون للمجلس الاستعانة بمن يراه من أهل الخبرة [٤٠١].

---

[٤٠٠] انظر بشأن الهيئة الاتحادية لحماية البيئة فى دولة الإمارات العربية المتحدة ودورها فى حماية البيئة هناك كلاً من : أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة " شرح القانون الاتحادى رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها " ، الطبعة الأولى ٢٠٠٦ م – ١٤٢٦ هـ ، مكتبة الجامعة بإمارة الشارقة الإمارات العربية المتحدة ص ٥٩ وما بعدها – أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى " الإطار القانونى للإدارة البيئية دراسة مقارنة لدول الخليج العربية " الكويت ٢٠٠٥ ، المرجع السابق ، ص ٢٠٥ وما بعدها – أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ٥٥ هامش ٢.

[٤٠١] المادة الخامسة من القانون الاتحادى رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ المعدل للقانون الاتحادي رقم ٧ لسنة ١٩٩٣ بإنشاء الهيئة الاتحادية للبيئة.

ويكون للهيئة مدير عام بدرجة وكيل وزارة من ذوى التخصصات العلمية والخبرة والكفاءة فى شئون البيئة ، يُعين بمرسوم اتحادى بناءً على ترشيح وزير الصحة ، ويتولى المدير العام تصريف شئون الهيئة الفنية والإدارية والمالية وذلك وفقاً لقانون ولوائح ونظم الهيئة وقرارات مجلس الإدارة . وأجاز القانون لمجلس إدارة الهيئة أن يُشكل من بين أعضائه لجنة يعهد إليها بالإشراف على تنفيذ خطط وسياسات الهيئة علاوة على بعض الاختصاصات الأخرى التى يعهد بها إلى هذه اللجنة ، كما يكون له أن يُؤلف لجاناً متخصصة داخل الهيئة حسبما تقتضيه المصلحة العامة (٤٠٢).

مجلس إدارة الهيئة الاتحادية للبيئة :

يختص مجلس إدارة الهيئة الاتحادية للبيئة برسم السياسة التى تسير عليها الهيئة فى تحقيق أهدافها وتصريف شئونها ، وإصدار القرارات والتعليمات فى جميع المسائل التى تختص بها الهيئة ، ويمارس جميع الصلاحيات والسلطات اللازمة لذلك ومنها السلطات الآتية :

١- وضع خطط وسياسات الهيئة والإشراف على تنفيذها بما يحقق أغراض الهيئة.

٢- إعداد مشروع الميزانية السنوية للهيئة ومشروع الحساب الختامى لها.

٣- إعداد اللائحة الداخلية واللائحة المالية ولائحة العقود والمخازن للهيئة.

٤- إعداد مشروع الهيكل التنظيمى للهيئة وتحديد اختصاصات الوحدات الرئيسية والفرعية بها ، ويصدر به قرار من مجلس الوزراء.

٥- الموافقة على العقود والاتفاقات التى تُقرر حقوقاً للهيئة أو ترتب التزامات عليها وفقاً للأحكام المقررة فى لوائح الهيئة.

٦- الموافقة على قبول الهبات والمساعدات التى تقدم للهيئة بشرط ألا تتعارض مع أهدافها.

---

(٤٠٢) المادة ١٣ من القانون الاتحادى رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ المعدل للقانون الاتحادى رقم ٧ لسنة ١٩٩٣ بإنشاء الهيئة الاتحادية للبيئة .

٧- النظر فى كل ما يرى الوزير عرضه من مسائل تدخل فى اختصاص الهيئة.

٨- الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها فى قانون إنشاء الهيئة.

ثانيا أهداف الهيئة :

حدد قانون الهيئة الاتحادية للبيئة الهدف الأساسى من إنشائها فى حماية وتطوير البيئة فى دولة الإمارات العربية المتحدة ، ووضع الخطط والسياسات اللازمة للمحافظة عليها من الآثار الضارة الناجمة عن الأنشطة التى من شأنها إلحاق الضرر بالصحة البشرية والمحاصيل الزراعية والحياة البرية والبحرية والموارد الطبيعية الأخرى والمناخ ، وتنفيذ الخطط والسياسات واتخاذ جميع الإجراءات والتدابير المناسبة لوقف تدهور البيئة ومكافحة التلوث البيئى بجميع أشكاله ومنعه والحد منه لصالح الأجيال الحاضرة والمستقبلة[٤٠٣] .

وحتى تتمكن الهيئة من تحقيق الأهداف الأساسية التى أنشئت من أجلها - والتى سبق ذكرها - تم وضع نظام للحوافز المادية التى تقدم للمؤسسات والهيئات والمنشآت والأفراد ممن يقومون بأعمال ومشروعات من شأنها حماية البيئة فى الدولة وتنميتها ، وقد قرر القانون أن يصدر بهذه الحوافز قرار من مجلس الوزراء.[٤٠٤]

(أ) ميزانية الهيئة :

لتدبير الموارد المالية اللازمة لحماية البيئة عمل قانون إنشاء الهيئة الاتحادية للبيئة على تحديد إيراداتها فيما يلى :

أ) الاعتمادات السنوية التى تخصصها الدولة للهيئة فى الميزانية العامة.

ب) الوفر المتحقق فى ميزانية الهيئة عن السنوات المالية السابقة أى أنه يجوز ترحيل فائض الميزانية من سنة لأخرى.

---

[٤٠٣] انظر المادة الرابعة الفقرة الأولى من القانون الاتحادى رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ المعدل للقانون الاتحادى رقم ٧ لسنة ١٩٩٣ بإنشاء الهيئة الاتحادية للبيئة .

[٤٠٤] المادة السادسة والتسعون من القانون الاتحادى رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها.

ج) المبالغ المقدمة من المنظمات الإقليمية والدولية المعنية بالبيئة لدعم أو تنفيذ برامج مشتركة.

د) الهبات والإعانات والمنح التى يوافق مجلس الإدارة على قبولها ويشترط مجلس الإدارة للموافقة عليها ألا تتنافر مع الأهداف التى أنشئت من أجلها الهيئة.

هـ) الإيرادات الأخرى التى تحققها الهيئة من ممارسة أنشطتها؛ [٤٠٥] مثل الخدمات التى يتم توقيعها على بعض المشروعات نتيجة تلويثها للبيئة.

(ب) اختصاصات الهيئة :

أعطى قانون إنشاء الهيئة الاتحادية للبيئة لها العديد من الاختصاصات حتى تتمكن من تحقيق أهدافها سالفة الذكر ، وذلك من خلال التعاون والتنسيق مع جميع الجهات المعنية بشئون البيئة والتنمية داخل الدولة وخارجها وهذا الاختصاصات هى : [٤٠٦]

١- إعداد مشروعات القوانين والأنظمة التى تحقق سلامة وحماية وتطوير البيئة.

٢- بحث ودراسة واقتراح الخطط والسياسة العامة لشؤون البيئة على مستوى الدولة وكذلك دراسة ومناقشة السياسات والخطط التى تضعها الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات أو الشركات التى تمارس نشاطاً قد يؤثر على نوعية البيئة ، واقتراح الحلول لأية مشكلات أو معوقات بيئية تواجه هذه البرامج والمشروعات وأعطاها القانون كذلك الحق فى بحث ودراسة ووضع الاقتراحات والحلول لأية أمور أو مشكلات ذات علاقة

---

[٤٠٥] المادة السابعة من القانون الاتحادى رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ المعدل للقانون الاتحادى رقم ٧ لسنة ١٩٩٣ بإنشاء الهيئة الاتحادية للبيئة .

[٤٠٦] المادة الرابعة الفقرة الثانية من القانون الاتحادى رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ المعدل للقانون الاتحادى رقم ٧ لسنة ١٩٩٣ بإنشاء الهيئة الاتحادية للبيئة.

بالبيئة تحال إليها من مجلس الوزراء أو من أية جهة أخرى رسمية أو غير رسمية فى الدولة والإشراف على إجراء أية أبحاث أو دراسات شاملة عن التلوث ومراقبة آثاره السلبية على الصحة والبيئة ، واتخاذ جميع الإجراءات الوقائية والوسائل اللازمة الممكنة للحد من التلوث البيئى بجميع أشكاله ، دراسة طبيعة التربة والمياه والطاقة واقتراح وسائل المحافظة عليها من التدهور وانخفاض كفايتها ، وذلك عن طريق وضع الضوابط اللازمة للحد من سوء استخدامها أو استنزافها والتركيز على دراسة المياه الجوفية والمناطق الصحراوية والحد من التصحر، علاوة على دراسة طبيعة المناطق الساحلية والبيئة البحرية واقتراح حماية مواردها وتنميتها وتطويرها.

٣- وضع الأسس اللازمة لربط الاعتبارات البيئية بسياسة التخطيط والتنمية على مستوى الدولة، وذلك بإدراج التدابير البيئية كجزء لا ينفصل عن السياسة المقررة فى تخطيط وتنفيذ ومتابعة مشروعات التنمية التى تتولى تنفيذها الأجهزة الحكومية أو القطاع الخاص عن طريق تقييم المردود البيئى للمشروعات ، وكذلك مراقبة الأنشطة العامة والخاصة التى تؤثر بشكل سلبى على نوعية البيئة ، والموافقة على المشروعات ذات الأثر السلبى على البيئة قبل الترخيص بها ، ويصدر بهذه المشروعات قرار من مجلس الوزراء ، وتجميع وتنفيذ الدراسات الهادفة الخاصة بتلوث الهواء والماء والبحار والتربة وحماية مصادرها من التلوث ، والمحافظة على الموارد الطبيعية والحية والإهتمام بتنمية وتطوير الحياة الفطرية والمحميات الطبيعية.

٤- وضع وتطوير الإجراءات الوقائية الخاصة بالحد من التلوث البحرى وتطوير القوى العاملة وتدريبها لتنفيذ خطط المكافحة فى المناطق الساحلية ، وتحديد ومراقبة الضوابط والحدود المسموح بها لتركيز المواد المشعة فى الماء والهواء والتربة والغذاء.

٥- إنشاء مختبر مركزى للبيئة ، وتوفير الكادر الفنى والمعدات اللازمة لتشغيله وكذلك العمل على تنمية الاهتمام بالنواحى التربوية والإعلامية والاجتماعية والثقافية لزيادة وتطوير الوعى البيئى ، وذلك لتمكين المجتمع من المساهمة الفعالة لتحقيق الأهداف المرجوة للمحافظة على البيئة وتطويرها ، ووضع وتنفيذ الخطط والبرامج اللازمة لتدريب وتأهيل الكوادر الفنية فى مجال شئون البيئة ، ووضع الأساليب المناسبة للتنبؤ والحد من الكوارث الطبيعية ؛ علاوة على إجراء حصر شامل لمشكلات الاستيطان البشرى فى المدينة والقرية ومناطق البادية وتتبع آثار تطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية على التجمعات البشرية واقتراح البرامج التى توفر الحلول المناسبة ووضعها موضع التنفيذ ، ويشمل ذلك على وجه الخصوص ما يأتى :

- الوصول إلى التوزيع الأمثل للتجمعات السكانية فى الحضر ومناطق البادية.
- ضمان استخدام التكنولوجيا المناسبة فى تصميم المبانى والإنشاءات من الناحية البيئية.
- مراعاة أنسب الظروف الملائمة لحياة الإنسان عند تخطيط المدن والقرى.
- الحد من مشكلات الضوضاء وتلوث الهواء عن طريق الاستعمال الأمثل لوسائل النقل.
- وضع النظم الكفيلة بتجميع البيانات والمعلومات وتبادلها والاستفادة من معاهد البحوث والمنظمات والجمعيات المتخصصة فى مجال شئون البيئة سواء داخل الدولة أو خارجها.

الفرع السادس

الأجهزة المتخصصة فى حماية البيئة فى المملكة العربية السعودية

أنشأت المملكة العربية السعودية جهتين إداريتين متخصصتين لحماية البيئة وتنميتها ، هما: مصلحة الأرصاد وحماية البيئة ، والهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية. (٤٠٧) وسوف نلقى إطلالة على كل هيئة من هاتين الهيئتين موضحين اختصاص كل منهما فى حماية البيئة.

أولاً : مصلحة الأرصاد وحماية البيئة :

ويرجع تاريخ إنشائها إلى عام ١٣٧٠ هـ ، حين بدت حاجة المملكة العربية السعودية مُلحة إلى خدمات الأرصاد الجوية فأنشأت إدارة باسم إدارة الأرصاد الجوية كأحد أقسام إدارة الطيران المدنى. ولكن مع تطور وتعدد الجهات المستفيدة من وجود هذه الإدارة ، ازدياد الحاجة إلى معلومات الأرصاد والمناخ فى مجال التخطيط والزراعة والصناعة والنقل وغيرها من المجالات ، استلزم الأمر أن تصبح هذه الإدارة مصلحة مستقلة لها أجهزتها الإدارية والفنية الخاصة بها . لذلك صدرت فى عام ١٣٨٦ هـ موافقة سامية على إنشاء مصلحة الأرصاد ، وأصبحت تتبع وزارة الدفاع والطيران كأحد فروعها ، ولكن على الرغم من تبعيتها هذه فقد كان لها ميزانية مستقلة.

ومع التأثيرات السلبية التى صاحبت اتساع الأنشطة العمرانية والصناعية على البيئة برزت ضرورة الاهتمام بشئون البيئة ، ومنعاً من تشتيت الجهود بين الإدارات والهيئات الحكومية ذات الصلة بموضوع البيئة فقد

---

(٤٠٧) انظر بشأن هاتين الهيئتين المراجع الآتية : أ.د. سلوى توفيق بكير ، الحماية الجنائية للبيئة وتطبيقاتها فى المملكة العربية السعودية ، طبعة ٢٠٠١ ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ص ١٤٤ وما بعدها – أ.د. بدرية عبد الله العوضى، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى " الإطار القانونى للإدارة البيئية دراسة مقارنة لدول الخليج العربية " الكويت ٢٠٠٥ ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦ وما بعدها.

تم العهود إلى المديرية العامة للأرصاد الجوية فى ذلك الوقت لتقوم بدور الجهاز المركزى المسئول عن حماية وصون الموارد الطبيعية . بما فى ذلك مكافحة التلوث البيئى، ووضع المقاييس البيئية المختلفة التى يجب مراعاتها فى أى منشآت أو مرافق لتقليل المخاطر على البيئة.[٤٠٨]

(أ) اختصاصات مصلحة الأرصاد وحماية البيئة :

يأتى على رأس اهتمامات المصلحة تحسين مستوى سلامة وصحة ونوعية الحياة لمواطنى المملكة العربية السعودية ، وذلك لا يتأتى إلا من خلال تقديم الخدمات فى مجالات المناخ والبيئة . وكذلك حماية بيئة المملكة العربية السعودية من خلال تحسين مواردها الطبيعية – سواء كانت موارد بحرية ، أو برية ، أو مصادر مائية – من التلوث والتدهور . علاوة على المساهمة فى وضع السياسات البيئية السليمة .

ومن مهامها أيضاً تحسين مستوى أداء وإنتاجية ودقة الخدمات البيئية والإرصادية ، وإنشاء مراكز إقليمية لخدمة البيئة وتوعية المواطنين بأهمية البيئة والتراث الطبيعى لاستمرار الحياة وضرورة المساهمة فى المحافظة عليها . والمساهمة فى الأنشطة الإقليمية لحماية البيئة من خلال مجلس التعاون الخليجى وبرامج الأرصاد والبيئة الإقليمية والدولية المتخصصة.

(ب) تشكيل مصحلة الأرصاد وحماية البيئة :

تضم المصلحة العديد من الإدارات التى تعمل من أجل تحقيق أهدافها سالفة الذكر . ومن أهم هذه الإدارات إدارة التقييم البيئى ، وإدارة التحكم فى التلوث ، وهذه الأخيرة تضم بدورها ثلاثة أقسام رئيسية هى جودة الهواء ، وجودة المياه ، وتحقيق البرنامج الوطنى للسلامة الكيماوية.

---

[٤٠٨] وبناءً على هذا الدور الذى أضيف إلى مصلحة الأرصاد تم تغيير مسماها بمقتضى موافقة صدرت عن خادم الحرمين الشريفين فى ٢٤ / ٤ / ١٤٠١ هـ بتغيير مسمى مصلحة الأرصاد ليصبح (مصلحة الأرصاد وحماية البيئة).

كذلك تضم المصلحة خمسة مراكز رئيسية للأرصاد موزعة جغرافياً في أنحاء متفرقة من إقليم المملكة مهمتها الإنذار المبكر من السيول والكوارث الطبيعية قبل حدوثها ، ورصد قطعان الرعى لحماية البيئة من الرعى الجائر الذى يتسبب فى تلوث التربة والقضاء على الغطاء النباتى لها ، وكذلك متابعة الملوثات الناجمة عن المصانع من خلال مسارات الرياح.

ثانياً : الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية :

تم إنشاء الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها كهيئة حكومية مستقلة لها شخصية اعتبارية تتبع مباشرة خادم الحرمين الشريفين ومقرها مدينة الرياض ، وذلك بموجب المرسوم الملكى الكريم الصادر بتاريخ ١٢ رمضان ١٤٠٦ هـ - ١٩٨٥ م ولعل السبب الرئيسى في إنشائها إنما يرجع إلى ما ظهر من مشكلات أو مخاطر أدت إلى تدهور البيئة بسبب اختفاء العديد من الأنواع الحيوانية والنباتية ، وانتشار تلوث الماء والهواء ، وإزالة الغابات . ذلك أن التنمية السريعة التى شهدتها المملكة العربية السعودية كان له تأثير سلبى على الطبيعة والحياة الفطرية لذلك بدت الحاجة ملحة لوجود مثل هذه الهيئة من أجل إعادة النماء للحياة الفطرية فى المملكة ، وبسط مظلة الحماية على الكائنات المحلية ، وذلك عن طريق العناية بإكثار الكائنات النادرة والمهددة بالانقراض.

<u>(أ) أهدافها :</u>

ولعل الهدف من إنشاء الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية يمكن رده لعدة أمور أهمها :

أ) العناية بالحياة الفطرية البرية والبحرية ، والعمل على المحافظة على جميع أنواع الحيوانات الفطرية وإنمائها والحفاظ عليها من الانقراض.

ب) القيام بالأبحاث البيولوجية المتعلقة بتكاثر الأنواع المختلفة من الحيوانات المهددة بالانقراض ، كخطوة أولى نحو إطلاقها فى مناطق محمية تقام فى مواطنها الأصلية فى المملكة.

جـ) العمل على استعادة الغطاء النباتى الذى يعتبر الأساس فى الدورات الغذائية ، والذى يعانى حالياً من الضمور والتلف وإجراء البحوث والدراسات الخاصة بالمحافظة على الأحياء البحرية وإنمائها.

(ب) سياسة عمل الهيئة :

يمكن تلخيص الاستراتيجية التى تسير عليها الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية فى المملكة العربية السعودية فى أربعة محاور :

المحور الأول : إنماء الحياة الفطرية المهددة بالانقراض . ولتحقيق هذا الغرض تعمل الهيئة على الإكثار من الأنواع المختلفة من الحيوانات البرية المهددة بالانقراض مثل طيور الحبارى والغزلان والمها العربى.

المحور الثانى : حماية المواطن الطبيعية للحياة الفطرية . وتقوم الهيئة فى سبيل ذلك بإجراء دراسات وبحوث مكثفة للتعرف على أسباب تدهور البيئة البرية بصفة عامة ، والحياة الفطرية على وجه الخصوص.

المحور الثالث : اقتراح وصياغة الأنظمة والقوانين اللازمة لتحقيق أهداف الهيئة . وقد قامت الهيئة بإعداد ثلاث مسودات نظم هى : مشروع نظام الحمى (مشروع حماية الكائن الفطرى) ومشروع نظام الصيد ، ومشروع نظام الاتجار فى الحياة الفطرية.

المحور الرابع : التوعية والإرشاد وذلك عن طريق إصدار النشرات الإرشادية المبينة لحدود المناطق الممنوع فيها الصيد بجميع أشكاله ، ومراقبة هذه المناطق مراقبة شديدة بواسطة حراس جوالين ومراكز للمراقبة.

المطلب الثانى

الجهات المركزية الأخرى المهتمة بحماية البيئة

تناولنا فى المطلب الأول من هذا المبحث الأجهزة الإدارية المركزية المتخصصة فى حماية البيئة، والتى تتمثل اختصاصاتها بصورة أصلية ومطلقة فى حماية البيئة وتنميتها . وإلى جوار هذه الأجهزة توجد جهات إدارية مركزية أخرى ، تهتم بحماية البيئة وإن كان ذلك ليس الهدف الوحيد من وجودها ، ونقصد بها الوزارات والهيئات المركزية الأخرى التى تلعب دوراً فى حماية البيئة وتنميتها.

وعليه سوف نتناول فى فرع أول نبذة عن هذه الجهات الإدارية المركزية فى الكويت . ودورها فى حماية البيئة ، ثم نتناول فى فرع آخر دور الجهات الإدارية المركزية فى مصر فى حماية البيئة.

الفرع الأول

دور الجهات الإدارية المركزية الأخرى المهتمة بحماية البيئة فى دولة الكويت

إلى جانب الهيئة العامة للبيئة كجهاز متخصص معنى بحماية البيئة فى الكويت توجد بعض الجهات الإدارية المركزية الأخرى تُمارس دوراً فى حماية البيئة وتنميتها . وسوف نتناول كل جهة من هذه الجهات فى نبذة مختصرة ، فى حدود دورها فى حماية البيئة.

أولاً : الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية :

وقد أُنشئت هذه الهيئة بموجب القانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٨٣ ، والذى عُدلت بعض أحكامه بموجب المرسوم بقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٨ ، وكذلك المرسوم رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٣ فى شأن إلحاق الهيئة بمجلس الوزراء. وتتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية ، ويُشرف عليها وزير الأشغال العامة ، ويتولى

إدارتها مجلس إدارة يُشكل برئاسة وزير الأشغال العامة وعضوية المدير العام للهيئة وسبعة أعضاء من ذوى الخبرة والكفاءة والاختصاص يعينهم مجلس الوزراء بقرار منه، [٤٠٩] وتكون العضوية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمثل هذه المدة ، ويختار هذا المجلس من بين أعضائه نائبا للرئيس.

وتمارس هذه الهيئة دوراً كبيراً فى حماية البيئة وهى بصدد ممارسة اختصاصاتها التى حددها القانون. [٤١٠] ففى إطار ممارسة اختصاصها بالإشراف

---

[٤٠٩] قررت المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١ لسنة ٢٠٠١ المنشور بالجريدة الرسمية الكويت اليوم بالعدد ٥٧٣ السنة السابعة والأربعون الصادر بتاريخ ٢٨ / ١٠ / ٢٠٠١ على أنه (يُشكل مجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة برئاسة مدير عام الهيئة العامة للبيئة وعضوية كل من :

وكيل وزارة الصحة.

وكيل وزارة الأشغال العامة.

وكيل وزارة الكهرباء والماء.

مدير عام الهيئة العامة للصناعة.

مدير عام بلدية الكويت.

ممثل عن القطاع النفطى.

ممثل عن معهد الكويت للأبحاث العلمية.

ممثل عن الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية.

وذلك لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد.)

[٤١٠] تنص المادة الثانية من القانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٨٣ بإنشاء الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية والمعدلة بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٨ على أنه (الغرض من إنشاء الهيئة هو القيام بالأعمال المتعلقة بتنمية الزراعة بقطاعاتها النباتية والحيوانية ، وتطويرها ، وتنمية الثروة السمكية وحمايتها . وللهيئة فى سبيل تحقيق أغراضها على وجه الخصوص :

١- الإشراف على استعمالات الأراضى والمياه للأغراض الزراعية والسمكية بما يكفل استغلالها والمحافظة عليها.

٢- الإشراف على عمليات صيد الأسماك وتنظيمها بما يكفل تنمية الثروة السمكية.

٣- توسيع نطاق الرقعة الزراعية فى البلاد باستصلاح الأراضى وتهيئتها للزراعة وتوزيع الأراضى المستصلحة بالأولوية على المزارعين من أصحاب الحيازات السابقة التى استولت عليها الدولة تعويضاً لهم عن هذه الحيازات.

على استعمالات الأراضى والمياه للأغراض الزراعية والسمكية تعمل على كفالة حُسن استعمال هذه المياه ، ووقاية الأراضى الزراعية من خطر التصحر والتجريف ، وكذلك تنمية الثروة السمكية والمحافظة على الأنواع النادرة من الانقراض ، علاوة على الترشيد فى استهلاك المياه لهذه الأغراض مما يحافظ على هذا المورد من الموارد البيئية.

كذلك فإنها تعمل على تنظيم عمليات صيد الأسماك فى مواسم التكاثر ، حتى لا يتسبب ذلك فى الإضرار بالبيئة السمكية والموارد الطبيعية منها . وتتولى القيام بالدراسات والبحوث وإعداد التجارب وجمع البيانات الإحصائية المتعلقة بأغراض المحافظة على الأراضى الزراعية والثروة السمكية وحمايتها وتنميتها . وتبادل المعلومات والخبرات ، والقيام بالبحوث المشتركة مع الهيئات ومراكز البحوث التى تزاول أعمالاً مشابهة ، أو التى لها علاقة بأغراض الهيئة محلياً وإقليمياً ودولياً.

= ٤- القيام بالدراسات والبحوث وإعداد التجارب وإنشاء المزارع النموذجية وجمع البيانات الإحصائية.

٥- تقديم الإرشاد فى مجال الثروات النباتية والحيوانية والسمكية بما يحقق زيادة الإنتاج والاستغلال الأفضل للإمكانات.

٦- تشجيع زراعة المحاصيل الملائمة وتربية المواشى والدواجن وصيد الأسماك وتسويقها.

٧- تقديم الخدمات فى مجال وقاية النبات والحيوان وحماية الثروة السمكية وإقامة المحاجر الزراعية والبيطرية والإشراف عليها.

٨- المشاركة فى تأسيس الشركات المساهمة فى الحدود اللازمة لتحقيق أغراض الهيئة والأغراض المرتبطة بها.

٩- توطيد العلاقة وتبادل المعلومات والخبرات والقيام بالبحوث المشتركة مع الهيئات ومراكز البحوث التى تزاول أعمالاً مشابهة أو التى لها علاقة بأغراض الهيئة محلياً وإقليميا ودوليا.

١٠- العناية بقطاع المناحل وتنميتها والتوسع فيها.

١١- تشجيع الصناعات الغذائية المتعلقة بالنشاط الزراعى ومنتجاته.

ثانياً : الهيئة العامة للصناعة :

وقد نُص على إنشائها فى المادة السابعة والعشرين من القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن إصدار قانون الصناعة . وتعتبر هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية مستقلة ، ويُشرف عليها وزير التجارة والصناعة . وتهدف الهيئة إلى تنمية النشاط الصناعى فى دولة الكويت والنهوض به والإشراف عليه حتى تتحقق أهداف الاقتصاد الوطنى ، وذلك من خلال تشجيع الصناعات المحلية وتطويرها وحمايتها ، وتوسيع القاعدة الإنتاجية الصناعية والحرفية ، وتنويع مصادر الدخل القومى ، ودعم وتنمية وتشجيع إنتاج السلع الإستراتيجية اللازمة للأمن القومى والغذائى ، وتهيئة المناخ الملائم لجذب المزيد من الأيدى العاملة الوطنية ذات الكفاءة الفنية ، ودعم وتنمية وتشجيع الحرف الصناعية ، علاوة على تعميق الوعى الصناعى لدى المواطنين وإبراز الدور الإيجابى لمنهج التنمية الصناعية ، مع إعداد ونشر الدراسات والبحوث وتوفير المعلومات والبيانات الصناعية وتشجيع التطوير والإبداع . أضف إلى ذلك فإنها تعمل على توثيق التعاون الصناعى مع مختلف الدول والمنظمات الدولية لتوفير الخبرات والمعلومات اللازمة لتنمية الصناعة المحلية ، والتنسيق بين الصناعات القائمة والمقترح إقامتها مستقبلاً فى نطاق دول مجلس التعاون الخليجى خاصة ، والدول العربية عامة تحقيقاً للتكامل وتجنب المنافسة الضارة.

ويتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة يرأسه وزير التجارة والصناعة ، وبعضوية كل من مدير عام الهيئة ، وممثلين عن كل من وزارة التجارة والصناعة ، وزارة الكهرباء والماء ، وزارة التخطيط ، وزارة المالية ، وزارة النفط ، وزارة الشئون الاجتماعية والعمل ، بلدية الكويت ، الهيئة العامة للبيئة ، رئيس مجلس إدارة بنك الكويت الصناعى ، علاوة على أربعة من العاملين فى القطاع الصناعى.

وتُمارس الهيئة العامة للصناعة دوراً كبيراً فى حماية البيئة إذ إنها تراقب – من خلال اختصاصها بمنح التراخيص المقرر بنص المادة السابعة من القانون

رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ [٤١١] – مدى توافر الاشتراطات البيئية التى تضعها الجهات المعنية لصدور الترخيص علاوة على أنها تنظر فى مدى مطابقة المنتج الصناعى لقواعد واشتراطات حماية البيئة ولها الحق فى سحب وإلغاء ترخيص المنشآت المخالفة لشروط منح الترخيص ومنها الاشتراطات البيئية.

ثالثاً : وزارة الصحة :

حدد المرسوم الأميرى الصادر فى ٧ يناير ١٩٧٩ اختصاصات وزارة الصحة فى أمور كثيرة [٤١٢] ومن خلال ممارساتها لهذه الاختصاصات تعمل على

---

[٤١١] تنص المادة السابعة من القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ على أنه (تحدد اللائحة التنفيذية طريقة تقديم طلب الترخيص والبيانات والمستندات والمخططات المطلوبة وكافة شروط منح الترخيص مع الالتزام بما يلى :

تقديم دراسة جدوى فنية اقتصادية للمشروع تبين مصادر تمويله وتكاليف الإنتاج ورأس المال والقوى العاملة والتسويق الخارجى والداخلى وسائر المعلومات التى تحددها اللائحة.

عضوية المشروع فى غرفة تجارة وصناعة الكويت.

جـ- استيفاء الإنتاج للمواصفات والمقاييس التى تحددها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة فى هذا الشأن.

د- التقيد بكافة الاشتراطات التى تضعها الجهات الحكومية المختلفة للمحافظة على البيئة والأمن العام.

[٤١٢] تنص المادة الثانية من المرسوم الأميرى الصادر فى ٧ يناير ١٩٧٩ بشأن اختصاصات وزارة الصحة على أنه تختص الوزارة بالأمور الآتية :

تقديم الخدمات الوقائية وحماية المواطنين من الأمراض والمحافظة على صحتهم.

تقديم الخدمات العلاجية للمرضى.

الإشراف على المنشآت والمؤسسات التى تُمارس نشاطاً يتعلق بالصحة العامة وعلى العاملين فى مجال الخدمات الصحية ووضع الاشتراطات وإصدار التراخيص اللازمة لذلك وفقا لأحكام القانون.

الإشراف على الشئون المتعلقة بتداول المستحضرات الصيدلانية والمعدات الطبية.

ضبط سجلات المواليد والوفيات وفقاً لأحكام القانون.

التعاون مع الوزارات والجهات المعنية الأخرى فى تنفيذ القوانين المتعلقة بالصحة العامة وسلامة المواد الغذائية.

حماية صحة المواطنين الكويتيين من خلال كفالة بيئة صحية نظيفة ، فهي تقوم بالإشراف على المنشآت والمؤسسات التى تمارس نشاطاً يتعلق بالصحة العامة حتى تتوقى حدوث أضرار بالصحة البيئية للمواطنين ، كذلك تقوم بمراقبة العاملين فى مجالات الخدمات الصحية وتصنيع الأدوية وتداولها وبيعها ، وتصدر التراخيص اللازمة لذلك بعد التأكد من توافر البيئة السليمة لتصنيع وبيع الأدوية ، وتنسق فى كل ذلك مع الجهات المعنية سواء كانت جهات محلية أو دولاً ومنظمات دولية أجنبية كانت أو عربية.

علاوة على ما تقدم فإنها تراقب المنشآت الطبية الحكومية منها والخاصة للتأكد من توافر الاشتراطات البيئية فيها وتقوم بإلغاء وبسحب تراخيص المنشآت المخالفة للاشتراطات البيئية.

رابعاً : وزارة النفط :

طبقاً للمرسوم الصادر فى ١٢ / ٨ / ١٩٨٦ بشأن وزارة النفط فإنها تتولى شئون الثروة النفطية واستغلالها بما يكفل تنمية موارد الدولة ، وزيادة دخلها القومي وتمارس اختصاصات عديدة [٤١٣] من أجل تحقيق هذه الأهداف . وتعمل على حماية البيئة من خلال اختصاصها بمنح عقود وتراخيص التنقيب عن المواد

- الإشراف على تصنيع الأدوية المحلية بالتنسيق مع الجهات المعنية.

التعاون والتنسيق مع الدول والمنظمات العربية والأجنبية فى مجالات الصحة العامة.)

[٤١٣] تنص المادة الثانية من المرسوم الأميرى الصادر فى ١٢ أغسطس ١٩٨٦ على أنه (تختص الوزارة بالأمور الآتية :

اقتراح السياسة العامة لقطاع النفط والغاز ومتابعة تنفيذها ، ومعاونة المجلس الأعلى للبترول فى المهام التى يتولاها والإشراف على تنفيذ قراراته.

الإشراف على قطاع النفط والغاز وهيئاته ومؤسساته ، ومباشرة حقوق الدولة فيها وإدارة أنصبة الحكومة فى الشركات التى تعمل فى هذا القطاع.

التعاون مع الهيئات والمؤسسات الحكومية فى الشئون ذات العلاقة بقطاع الثروة النفطية.

القيام بالأبحاث الجيولوجية والإشراف على التنقيب على الثروات الطبيعية.

تنمية العلاقات مع الهيئات والمؤسسات الدولية العربية والأجنبية فى الشئون النفطية والأمور المتصلة بها.

النفطية وكذلك تكرير النفط والصناعات القائمة عليه إذ أنها تشترط توافر اشتراطات بيئية معينة تتعلق باستخدام معدات معينة فى تصنيع النفط والتخلص من بقايا التصنيع بما لا يضر بالبيئة . علاوة على أنها تعمل على المحافظة على الموارد الطبيعية من النفط والغاز الطبيعى حتى لا يحدث نضوب لها.

خامساً : وزارة الأشغال :

فى عام ١٩٤٥ أنشئت دائرة الأشغال العامة ، واقتصرت مهامها على إنشاء بعض المبانى للخدمات العامة والدوائر . وفى عام ١٩٥٢ أُسندت مهمة الإشراف على الزراعة إلى الدائرة ، وحين ازدادت المسؤوليات على هذا القسم واتسعت مجالات عمله تحول إلى إدارة عام ١٩٦٨ ، أطلق عليها إدارة الزراعة وأصبحت هذه الإدارة تضم أقساماً مختلفة يتولى كل منها مسؤوليات محدودة ، فتم إنشاء قسم مراقبة الثروة الزراعية ، وقسم مراقبة الثروة الحيوانية ، وقسم مراقبة الثروة السمكية ، وقسم مراقبة الخدمات والإرشاد الزراعى ، وقسم البيطرة الذى ألحق بوزارة الأشغال العامة بعد أن كان تابعاً لوزارة الصحة منذ إنشائه عام ١٩٥٠ . وفى عام ١٩٨٣ أصبحت إدارة الزراعة هيئة مستقلة عن وزارة الأشغال العامة سميت بالهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية.

وفى عام ١٩٦٢ ، تحولت دائرة الأشغال إلى وزارة الأشغال العامة ، ومنذ ذلك التاريخ وهى تعمل جادة فى إقامة المرافق الحكومية والإنشاءات الضخمة وشق الشوارع والطرق ، ومع تزايد مهام الوزارة نقلت بعض المهام إلى وزارات وهيئات حكومية أخرى.

وتتولى الوزارة تحقيق الخطة الإنشائية للدولة وفقاً لظروف البيئة الكويتية ، وذلك بموجب الاختصاصات التى حددها المرسوم الأميرى الصادر فى ١٩٧٩/١/٧ حيث تقوم الوزارة بتقديم خدماتها لكل الهيئات والمؤسسات والوزارات الحكومية ، ويغطى نشاطها جميع الجوانب العمرانية والإنشائية والمرافق التعليمية والصحية والدينية والترفيهية إلى جانب المسؤوليات الأساسية فى شق وتعبيد الطرق ، وإقامة الجسور بأنواعها وصيانتها ، إضافة إلى اهتمامها

بإنشاء وتنفيذ محطات ضخ وتنقية مياه الصرف الصحى وتجديد شبكاتها والاستفادة من المياه المعالجة فى شتى المجالات بالتنسيق مع الجهات المعنية الأخرى.

وتتولى إدارة الهندسة الصحية فى وزارة الأشغال العامة الإشراف على معالجة وإدارة وتنظيم استغلال مياه الصرف الصحى حفاظاً على التربة والهواء والمياه الجوفية . وتحرص على أن تكون معالجة مياه الصرف وطرق التخلص منها بطريقة صحية وسليمة بيئياً . ويمكن تلخيص اهتمامات وواجبات الهندسة الصحية فى : توسعة المحطات العامة لاستيعاب كميات مياه المجارى ، تحسين ورفع كفاءة شبكة المجارى ، المراقبة الدائمة على نقاط تصريف المجارى ، والمتابعة الدورية والدائمة مع الجهات العلمية داخل الكويت وخارجها. وما من شك أن وزارة الأشغال والإدارات التابعة لها باختصاصاتها سالفة الذكر تمارس دوراً رئيسياً وفعالاً فى حماية البيئة من التلوث والمحافظة على الموارد الطبيعية.

سادساً : **وزارة المواصلات** :

تتولى وزارة المواصلات مهمة الإشراف على حماية المياه الصالحة للملاحة من التلوث ، وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية بحماية البيئة ، وتقوم الوزارة بهذه المهمة منذ تأسيسها فى عام ١٩٧٨ ، وقد أكد على هذه المهمة المرسومان الصادران فى شأن الوزارة ، وهما المرسوم الصادر فى ٧ يناير ١٩٧٩ المعدل بالمرسوم الصادر فى ١١ يناير ١٩٨١ والمرسوم الصادر فى ١٢ أغسطس ١٩٨٦ . وقد حُددت اختصاصات الوزارة طبقاً لهذه المراسيم [414] فى

---

[414] تنص المادة الثانية من المرسوم الأميرى الصادر فى ١٢ أغسطس ١٩٨٠ على أنه (تختص الوزارة بالأمور الآتية :

تقديم خدمات البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية وما يتعلق بها محلياً وخارجياً.

المراقبة والإشراف على ترددات الراديو المستخدمة فى دولة الكويت وتخصيصها.

الإشراف على شئون النقل البرى.

تنظيم حركة الملاحة البحرية مع مراعاة ما نص عليه المرسوم الصادر بتاريخ ٧ ذى الحجة سنة ١٤٠٦ هـ ، الموافق ١٢ أغسطس ١٩٨٦ م بشأن اختصاصات وزير الدولة للخدمات.

أمور عدة من بينها الإشراف على حماية المياه الصالحة للملاحة من التلوث ، والتعاون مع الجهات المعنية فى حماية البيئة البحرية ، وكذلك التعاون مع المنظمات العربية والأجنبية فى هذا المجال.

سابعاً : وزارة التجارة والصناعة :

تقوم وزارة التجارة والصناعة بدعم النشاطات التجارية والصناعية ، وتوفير احتياجات الدولة والمواطنين من السلع والمواد . وتتولى الوزارة مسؤولية تخصيص القسائم للأغراض الصناعية وتطبيق المواصفات القياسية وضبط الجودة . كما تقوم من خلال عدد من اللجان التى تُشرف على عملها بمتابعة خطوات دعم وحماية الصناعة المحلية وإجراء المسوحات الميدانية للقسائم الصناعية ، وحصر كافة الأنشطة القائمة على القسائم والمخالفات الواقعة بها وتحديد أنواع الخدمات التى يمكن توطينها فى المناطق الصناعية القريبة من المناطق السكنية. ولوزارة التجارة والصناعة عدد من المهام الأساسية الأخرى التى نص عليها المرسوم الصادر بتاريخ ١٢ / ٨ / ١٩٨٦. والوزارة من خلال أدوارها هذه يمكن لها أن تحافظ بصورة كبيرة على حماية البيئة من التلوث فى المنشآت الصناعية وذلك من خلال تضمين شروط الترخيص لهذه المنشآت بعض الاشتراطات البيئية وكذلك من خلال تضمين المواصفات القياسية للمنتجات مواصفات متعلقة بحماية البيئة.

ثامناً : وزارة الكهرباء والماء :

بدأت نواة تكوين وزارة الكهرباء والماء عندما اشترت الحكومة أسهم شركة الكهرباء الأهلية عام ١٩٥١ وكذلك عند تأسيس إدارة الكهرباء العامة على أثرها. وفى عام ١٩٦٢ تأسست وزارة الكهرباء حيث صدر بذلك المرسوم الأميرى رقم ٢ لسنة ١٩٦٢ بإعادة تنظيم الوزارات . وفى ٧ يناير ١٩٧٩ صدر مرسوم فى

- الإشراف على حماية المياه الصالحة للملاحة من التلوث والتعاون مع الجهات المعنية فى حماية البيئة البحرية وفقاً لأحكام القوانين واللوائح.

التعاون مع الدول والمنظمات العربية والأجنبية فى مجالات البريد والنقل والمواصلات السلكية واللاسلكية.

شأن وزارة الكهرباء والماء يُكلف الوزارة بمهمة توفير الطاقة الكهربائية والمـاء . ونقلها وتوزيعها للأغراض الإنتاجية والاستهلاكية والعمل على تطويرها بما يتماشى مع احتياجات البلاد، وفى ضوء الاختصاصات العديدة الممنوحة للوزارة [٤٠٤] فإنهـا تمارس دوراً فى تنمية وحماية الموارد الطبيعية المتمثلة فى المـاء والكهربـاء مـن التلوث أو النضوب مما يحمى البيئة الطبيعية وينميها.

تاسعاً : وزارة الداخلية :

بناءً على المرسوم الصادر فى ٧ يناير ١٩٧٩ بشأن وزارة الداخلية فـإن الوزارة تختص بحفظ الأمن والنظام داخل البلاد وحماية المـواطنين وتنفيـذ مـا تفرضه القوانين واللوائح . كما أن إحدى المهام الأساسية للوزارة تنظـيم حيـازة واستعمال السلاح بما فيها الأسلحة التى تُستخدم فى صيد الطيـور والحيوانـات . وكذلك تتولى الوزارة من خلال الإدارة المعنية بها مهام تنظيم المرور على الطرق وإصدار التراخيص اللازمة لذلك . وتتولى وزارة الداخلية مسؤوليات أخرى تتعلق بالحفاظ على البيئة وحمايتها من خلال إدارتين هما الإدارة العامة لأمـن الحـدود وخفر السواحل ، والإدارة العامة لأمن المنشآت ، تتولى الأولى مراقبـة التلـوث البحرى ، أما الثانية فتراقب استخدام المناطق الهامة مثل حقول النفط ومنـشآته .

---

[٤٠٤] حيث تنص المادة الثانية من المرسوم الأميرى الصادر فى ٧ يناير ١٩٧٩ على أنه (تختص الوزارة بالأمور الآتية :

إنشاء وإدارة وتشغيل منشآت ومحطات توليد الطاقة الكهربائية.

إنشاء وإدارة وتشغيل منشآت توفير المياه.

أعمال التنقيب والحفر وإنتاج المياه الجوفية.

تقديم الخدمات الكهربائية والمائية وتوزيعها.

أعمال التشغيل والصيانة الرئيسية للمنشآت الكهربائية والميكانيكية فى الأجهزة الحكومية التى ليس لديها أجهزة فنية متخصصة.

أعمال شبكات الوقود فيما يخص احتياجات الوزارة والمرافق الحكومية الأخرى.

إجراء البحوث الهندسية والفنية والتطبيقية المتعلقة بالكهرباء والماء.

وضع المواصفات التطبيقية للمواد والمعدات الكهربائية والمائية وطرق استعمالها.

وتقوم الوزارة كذلك بالتحكم فى استخدام الأراضى التى تراقبها اليونيكوم (مراقبة الحدود الكويتية – العراقية) ، كما تقدم بعض الأجهزة المختصة بالوزارة مساعدات مهمة لمؤسسات تعمل فى حقول البيئة ، مثل معهد الكويت للأبحاث العلمية الذى يستعين بالوزارة لحماية المسيجات والمحميات الطبيعية مثل محطة الأبحاث بالصليبية (كبد) وكذلك مساعدة أفراد الوزارة لمأمورى الضبط القضائى المنوط بهم مراقبة تنفيذ أحكام التشريعات البيئية عند الاستعانة بهم وقت الضرورة ، وتجدر الإشارة إلى أن الوزارة ممثلة عن طريق إدارة خفر السواحل التابعة لها فى عضوية لجنة خطة الكويت لمكافحة التلوث البحرى بالزيت ، والمشكلة تحت مظلة الهيئة العامة للبيئة.

عاشراً : وزارة الإعلام :

طبقاً لما جاء فى مرسوم تشكيلها عام ١٩٧٨ ، والمرسوم الصادر فى شأنها بتاريخ ٧ يناير ١٩٧٩ تتولى وزارة الإعلام توجيه السياسة الإعلامية والفكرية والثقافية ، والإسهام فى رعاية الفنون ، والارتقاء بالحس القومى على أساس الالتزام بالقيم الروحية والتمسك بالعادات والتقاليد الأصيلة للمجتمع الكويتى ، كما تتولى رعاية الشئون السياحية ، فضلاً عن أن الوزارة كانت تختص فى السابق بالآثار ، إلى أن صدر مرسوم فى ١٧ يوليو ١٩٧٣ بشأن المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب والذى أنيط به شئون الثقافة وتوفير المناخ المناسب للإنتاج الفنى والأدبى وصيانة التراث ، وإدارة المتاحف ودور الآثار ، وصيانة المواقع الأثرية والأبنية التاريخية ، ثم صدر بعد ذلك المرسوم رقم ٩٤/٢٢ بتاريخ ١٩٩٤/١/١٢ ، بشأن نقل تبعية بعض الوحدات من وزارة الإعلام إلى المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب ، والذى بمقتضاه أصبح هذا المجلس مختصاً بإدارة الآثار والمتاحف . ويتمثل دور وزارة الإعلام فى حماية البيئة وتنميتها فى القيام بأعمال التوعية والإعلام البيئى من خلال تقديم البرامج الهادفة والتى ترمى إلى الاقتصاد فى استخدام الموارد الطبيعية المتاحة والحس على النظافة العامة وعدم التدخين فى الأماكن المغلقة وكذلك منع التلوث.

الفرع الثانى

دور الجهات الإدارية المركزية الأخرى المهتمة بحماية البيئة فى مصر

ونقصد بها الوزارات التى تُمارس دوراً فى حماية البيئة وتنميتها . فالعديد من الوزارات فى مصر تتولى حماية البيئة ، كلٍ منها فى مجال تخصصها وذلك اعتماداً على وجود أجهزة للتنسيق والتعاون بين هذه الوزارات وبعضها البعض ، وبينها وبين الأجهزة المتخصصة بحماية البيئة . وسوف نتناول الدور الذى تلعبه كل وزارة من هذه الوزارات فى حماية البيئة وذلك بصورة موجزة :

أولاً : وزارة الصحة :

تقوم وزارة الصحة المصرية بدور رئيسى وفعال فى حماية البيئة ، وذلك عن طريق الاهتمام بتوفير بيئة صحية ونظيفة للمواطن المصرى.

حيث تقوم وكالة الوزارة لشئون صحة البيئة بالاشتراك مع الجهات المعنية الأخرى بإصدار التشريعات البيئية التى تحد من انتشار التلوث ، وتحديد المعايير ونسب الملوثات المسموح بها . كما تقوم بالرقابة والتفتيش وإجراء التحاليل الدورية للمخلفات والمنتجات ، كما يكون لأفرادها صفة الضبطية القضائية فى حدود الأغراض السابقة.

كما تقوم الوزارة بالتفتيش على الصحة المهنية للعمال المعرضين لأخطار المهنة ، ويعاونها فى ذلك أجهزة وزارة القوى العاملة لمراعاة قوانين الأمن الصناعى.

ثانياً : وزارة الأشغال العامة والموارد المائية :

يقع على عاتق وزارة الأشغال العامة والموارد المائية دور كبير فى حماية البيئة ، وذلك من خلال اهتمامها بحماية مجرى نهر النيل وروافده والمصارف والمسطحات المائية من التلوث. ومن منطلق مسئوليتها قامت بإصدار القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٢ لحماية نهر النيل من التلوث ، وهى المسئولة عن تطبيق هذا القانون وأعطت لمهندسيها صفة الضبطية القضائية وتحرير المخالفات للخارجين

على هذا القانون ، كما أنها المسئولة عن إعطاء التراخيص الخاصة بتصريف بعض المخلفات فى المجارى المائية بما لا يؤدى إلى تلويثها المجارى المائية.

وتتبع وزارة الأشغال العامة والموارد المائية عدة معاهد بحثية ، من بينها معاهد للمحافظة على المياه الجوفية والترع والمصارف ومقاومة الحشائش ، ودراسة الآثار الجانبية للسد العالى والاستفادة من بحيرة السد العالى والمنطقة المحيطة ، وتنمية الموارد المائية واقتصادياتها ، وطرق الصرف الزراعى للحفاظ على التربة الزراعية. ويقع على عاتق الوزارة دور هام فى الترشيد فى استخدام مياه النيل فى الرى للمزروعات وتنمية الموارد المائية.

ثالثاً : وزارة الزراعة واستصلاح الأراضى :

تختص وزارة الزراعة واستصلاح الأراضى بوضع السياسة الزراعية من حيث تنظيم الدورة الزراعية وتحديد التركيب المحصولى بما لا يرهق التربة ويحافظ على الأرض الزراعية وعلى مكونات التربة فيها . ومتابعة الإنتاج الزراعى من بذور وأسمدة ومخصبات ومبيدات آفات . وتتعاون مع وزارة الأشغال العامة والموارد المائية فيما يتعلق بالمقننات المائية وتحسين الصرف الزراعى.

وتقوم مديريات الزراعة بالمحافظات المختلفة فى تنفيذ سياسة الوزارة محلياً على مستوى المحافظات المعنية.

وتضم الوزارة جهازاً متخصصاً لإجراء البحوث فى كافة الميادين هو مركز البحوث الزراعية والذى يضم عدة معاهد بحثية متخصصة بالإضافة إلى شبكة من عشر محطات تجارب حقلية تنتشر فى مختلف أنحاء الجمهورية لإجراء الدراسات والتجارب الحقلية لمختلف مقومات الإنتاج الزراعى والمحاصيل المختلفة وتحت كافة الظروف المناخية.

كذلك أُسند إلى وزارة الزراعة واستصلاح الأراضى مؤخراً مسئولية حماية الحياة البرية بمصر وأُنشئ بداخلها لهذا الغرض جهاز لحماية الحياة البرية مستعيناً بإمكانات الإدارة المركزية لحدائق الحيوان والأسماك ومعهد بحوث الفلورا المصرية فى تنفيذ مهامه التى يتطلبها تطبيق القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣

والخاص بالمحميات الطبيعية . كما أنشئ بها سنة ١٩٨٥ جهاز لحماية الأراضي من التجريف والتبوير واستعادة خصوبتها تطبيقاً لقانون منع تجريف الأراضي أو تبويرها ويعاونه فى التنفيذ شرطة المسطحات المائية التابعة لوزارة الداخلية. مما يقيها من خطر التصحر والانجراف.

وتتولى شئون الثروة السمكية على المستوى الوطنى هيئة الثروة المائية والسمكية - والتى تتبع وزارة الزراعة واستصلاح الأراضى كذلك - وهى تشارك أيضاً مع جهاز حماية الحياة البرية فى حماية الحدائق البحرية واستثمار الثروة السمكية.

أما شئون الثروة الحيوانية فتتولى شئونها الهيئة العامة للثروة الحيوانية والبيطرية وهناك المؤسسة العامة للدواجن التى تشرف على الثروة الداجنة على المستوى الوطنى.

رابعاً : وزارة الداخلية :

تقوم وزارة الداخلية عن طريق شرطة المسطحات المائية - وهى شرطة متخصصة - فى إعداد دراسات بحثية عن البيئة ، والمخالفات التى تؤدى إلى التأثير على البيئة ، ووضع المقترحات التطبيقية فى مجال رعاية البيئة.

كما أن شرطة المسطحات المائية تقوم بمعاونة المواطنين فى المحافظة على البيئة عن طريق الإرشاد وإزالة المخالفات التى يكون لها آثار ضارة على البيئة.

كما تقوم تلك الشرطة المتخصصة بمتابعة تنفيذ القوانين الخاصة برعاية البيئة سواء المتعلقة بالحفاظ على خصوبة الأراضى ، أو تلك المتعلقة بحماية نهر النيل ، أو الخاصة بتلوث الهواء ، والغازات الصادرة من الوحدات الإنتاجية والخدمية.

ويهتم جهاز شرطة المسطحات خلال هذه المرحلة - بوجه خاص - بالتدريب الداخلى للعاملين فى ذلك الجهاز من خلال دورات تدريبية مركزة ومتخصصة فى كافة مجالات رعاية البيئة المتعلقة بعمل ذلك الجهاز.

خامساً : وزارة الصناعة والتجارة :

تهتم وزارة الصناعة والتجارة عن طريق الإدارة المركزية للإنشاءات الصناعية بالهيئة العامة للتصنيع ، والتى أنشئت سنة ١٩٥٧ ، بتخطيط وتنسيق ومتابعة عمليات الحد من التلوث الصناعى لمخلفات العمليات الإنتاجية الصلبة والسائلة والغازية ، ودراسة أنسب السبل سواء لمعالجة المخلفات أو إعادة استخدامها ، أو العمل على اجتناب إنتاجها باستخدام تكنولوجيا نظيفة.

وتساهم وزارة الصناعة والتجارة من خلال الهيئة العامة للتصنيع . فى دراسة العمليات الصناعية وكيفية تطوير العمليات الإنتاجية بغرض الحد من الفاقد الصناعى ، وإعادة استخدام المياه بداخل الوحدات الإنتاجية المختلفة ، كذلك دراسة المواد الصناعية والكيماوية الوسيطة ذات التلوث الأدنى للبيئة ، واستبدال المواد الخام التى ينتج عن تصنيعها مواد سامة أو سرطانية فى البيئة المستقبلة لهذه النفايات الصناعية. وتقوم الوزارة الآن بالإشراف على ضرورة وجود وحدات المعالجة الصناعية التى ستتناول إزالة الملوثات البيئية الناتجة من العمليات الصناعية داخل المشروعات الحديثة المزمع إنشاؤها.

سادساً : وزارة الإسكان والتعمير :

تساهم وزارة الإسكان والتعمير بدور كبير فى التقليل من خطر التلوث وذلك عن طريق دورها الذى تمارسه فى التخطيط العمرانى للمدن الجديدة. إذ يدخل ضمن مسئولية وزارة الإسكان والتعمير إصدار القرارات والتشريعات التى تنظم سلامة البيئة السكانية من مساكن وطرق وحدائق ومرافق ، ولذلك فهى مسئولة عن دراسة ومتابعة الاشتراطات الخاصة بمختلف أنواع الأبنية سواء سكنية أو للصناعة أو للتجارة ، محددة لكل نوع منها الاشتراطات الواجب توافرها فيها سواء كانت اشتراطات أمنية أو إنارة أو تهوية أو ضمانات صحية واجب مراعاتها فى تصميم البناء حفاظاً على الصحة. وهى المسئولة كذلك عن التخطيط العمرانى لما هو قائم من مدن ، ومناطق عمرانية جديدة بالصحراء وتحديد تخطيط المناطق

الصناعية بحيث تراعى فيها شروط المحافظة على البيئة وبعدها عن الأماكن السكنية.

ويتبع الوزارة معهد بحوث الصحراء ، وقد أنشئ بالقاهرة عام ١٩٤٩ كمعهد مستقل للقيام بالبحوث الصحراوية ، بقصد تنمية الثروات الزراعية والحيوانية والمعدنية ، وقد تعرض لعدة تغيرات فى تبعيته أدت إلى عدم إمكانية تحقيق رسالته على الوجه الأكمل كما يفترض فى معهد متخصص ذى تاريخ طويل مثله . وللمعهد عدة اختصاصات منها : دراسة الصحارى دراسة علمية للكشف عن جميع نواحيها ، ومعرفة أحوالها الجيولوجية ، والجيوفيزيقية ، والمائية ، والنباتية ، والحيوانية ، والجغرافية ، والأثرية ، والتاريخية ، والأنتروبولوجية ، والأنتروجرافية ، وغيرها ، فضلاً عن دراسة الوسائل التى تساعد على تنمية الثروة الزراعية والحيوانية والمعدنية فى الصحارى ، والوسائل التى تؤدى إلى إعداد مساحات من الصحارى للاستغلال الزراعى والصناعى ، وكذلك دراسة الوسائل التى تحول دون زحف الصحارى على الأراضى الزراعية. ويضم المعهد ٤ أقسام علمية هى ؛ بحوث مصادر المياه ، بحوث الأراضى ، بحوث الثروة النباتية ، وبحوث الثروة الحيوانية.

سابعاً : وزارة البترول والثروة المعدنية :

نظراً لأن هذه الوزارة هى المسئولة عن إنتاج البترول ونقله ، وكذا استغلال الثروة المعدنية المتاحة ، فإنها تراعى فى مباشرة نشاطها - سواء اعتمدت فى ذلك على الأجهزة الوطنية أو باشرته عن طريق تعاقدات تتم مع الجهات الأجنبية المختصة - على وجوب مراعاة الاشتراطات البيئية فى مختلف تلك الأنشطة. فهى تحاول ترشيد استخراج الموارد الطبيعية من بترول وثروة معدنية بحيث يتم الاستفادة منها بأكبر قدر ممكن ، كما أنها تراعى عند نقل المواد البترولية عدم إحداث أى أضرار بالبيئة.

المطلب الثالث

دور الأجهزة الإدارية المحلية فى حماية البيئة

بجانب الدور الذى تلعبه الأجهزة الإدارية المتخصصة والجهات الإدارية المركزية الأخرى فى حماية البيئة – والذى سبق تناوله في المطلبين السابقين من هذا المبحث – فإن الأجهزة الإدارية المحلية تمارس دوراً مهماً فى حماية البيئة لا سيما وأن الجهات المركزية تترك لها جانباً من الاهتمام بالأمور المتعلقة بالنظافة العامة ، والتنمية المحلية فى إطار الإقليم.

وعليه سوف نتناول دور هذه الأجهزة المحلية فى حماية البيئة فى كل من دولة الكويت ، وجمهورية مصر العربية وفى الجمهورية الفرنسية ، وذلك فى ثلاثة أفرع.

الفرع الأول

دور الأجهزة الإدارية المحلية بدولة الكويت فى حماية البيئة

تتمثل الأجهزة الإدارية المحلية بدولة الكويت فى بلدية الكويت [٤١٦] وقد

---

[٤١٦] أستعمل مصطلح الحكم المحلى فى الكويت فى القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٢ الذى تضمن النظام الأساسى للحكم فى الفترة الانتقالية المحددة فى الفترة من ١٩٦٠/١/٧ إلى ١٩٦٣/١/٢٩ وقد أوضحت المذكرة التفسيرية أسباب وضع هذا القانون بقولها إنه (لما كانت الخطوات .... تستتبع العناية بإصلاح نظام الحكم المحلى .... فقد أوصى المجلس التأسيسى بعدة أمور بشأن نظام دولة الكويت ....) ثم صدر عقب ذلك قانون البلدية رقم ١١ لسنة ١٩٦٤ وأبرز الطابع اللامركزى الإقليمى لبلدية الكويت حيث أسبغ عليها الشخصية اللامركزية المستقلة عن الجهاز المركزى التنفيذى ، ولا يغير فى ذلك ممارستها لاختصاصاتها فى إقليم الدولة كله لأنه وضع فرضته الظروف الجغرافية وقلة عدد السكان . انظر فى تفصيل ذلك كلاً من : وفاء بدر الصباح ، اللامركزية المحلية ودورها فى إرساء مبادئ الديمقراطية فى الكويت ، رسالة ماجستير قُدمت لكلية الحقوق جامعة الكويت ١٩٩٨ ص ١٢٦ و ١٢٩ وانظر كذلك محمد عويد الظفيرى ، السلطة الوصائية على الوحدات اللامركزية وحدود مسئولية الوزير عنها فى القانون الكويتى ، –

صدر القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ [٤١٧] بشأن بلدية الكويت مقرراً فى مادته الأولى أن بلدية الكويت تعتبر هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية ، يكون مقرها مدينة الكويت ، وتعمل بصفة عامة على تقدم العمران وإبراز الطابع الكويتى والعربى الإسلامى والمحافظة على التراث المعمارى وإبرازه بصورة متجددة ، وتوفير الخدمات البلدية للسكان. وتتولى كذلك على وجه الخصوص إقرار المخططات الهيكلية وتنظيم المدن وتجميلها ، ووقاية الصحة العامة وسلامة المواد الغذائية والراحة العامة والنظافة وسلامة البيئة وحمايتها.

وعلى ذلك فإن بلدية الكويت لها دور عام على المستوى المحلى فى المحافظة على الصحة والبيئة، وآخر رقابى فى إصدار ومراقبة تنفيذ اللوائح المتعلقة بالصحة العامة ، كذلك فإن لها دوراً لاحقاً فى تنظيف الطرق العامة والميادين والأرصفة ، كذلك فإنه بنظرة عامة لاختصاصاتها يمكن القول بأن عليها كذلك تنظيف الشواطئ من الأسماك النافقة. [٤١٨]

وتُمارس البلدية كذلك دوراً فى حماية البيئة يتعلق بصفة الضبطية القضائية التى تُمنح لبعض أعضائها لمباشرة الضبط الإدارى الخاص من أجل تحقيق أهداف معنية يتعلق بعضها بالصحة العامة والنظافة وحماية البيئة من التلوث البصرى عن طريق توحيد لون المبانى السكنية وغيرها من الأنشطة

= رسالة ماجستير مقدمة لكلية الدراسات العليا جامعة الكويت إبريل ٢٠٠٣ ، ص ٧٦ وانظر كذلك أ.د. داوود الباز ، حماية القانون الإدارى للبيئة فى دولة الكويت من التلوث السمعى ، المرجع السابق، ص ٧٧ وما بعدها.

[٤١٧] حل هذا القانون محل القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن بلدية الكويت ونُشر بالجريدة الرسمية – الكويت اليوم بالعدد رقم ٧١٠ ، السنة الحادية والخمسين ، الصادر بتاريخ ٣ أبريل ٢٠٠٥ .

[٤١٨] انظر فى شأن الدور الذى لعبته بلدية الكويت باعتبارها جهة لامركزية محلية فى القضاء على كارثة نفوق الأسماك التى أدت إلى تلوث البيئة البحرية فى جون الكويت ، دراسة بشأن تلوث البيئة البحرية فى جون الكويت (كارثة نفوق الأسماك) ، قسم الدراسات القانونية – إدارة البحوث والدراسات – الأمانة العامة – مجلس الأمة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٢١ وما بعدها.

المتعلقة بحماية البيئة التى يُعهد إليها القيام بها [٤١٩].

المجلس البلدى :

ويُشكل المجلس البلدى من : أ) عشرة أعضاء منتخبين وفقاً لأحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة ، على أن ينتخب عضواً من كل دائرة من الدوائر العشر المبينة فى الجداول المرافقة لهذا القانون.

ب) ستة أعضاء يُعينون بمرسوم ويُشترط فى كل الأعضاء المنتخبين والمعينين الشروط اللازمة لعضوية مجلس الأمة . وللأعضاء المعينين حقوق العضوية كالأعضاء المنتخبين. وينتخب المجلس البلدى من بين أعضائه ولمثل مدته رئيساً للمجلس ونائباً للرئيس.

ويؤلف المجلس من بين أعضائه – ولمثل مدته – لجنة فرعية لكل محافظة ، ويحدد كيفية تشكيلها واختصاصاتها ، ولا يجوز أن يشترك العضو الواحد فى أكثر من لجنتين . ومدة عمل المجلس هى أربع سنوات من تاريخ انعقاد أول جلسة له . وقد عُهد إلى المجلس البلدى باختصاصات عديدة [٤٢٠] وفى ضوء هذه الاختصاصات

---

[٤١٩] انظر أ.د. داوود الباز ، حماية القانون الإدارى للبيئة فى دولة الكويت من التلوث السمعى ، المرجع السابق ، ص ٧٩.

[٤٢٠] فقد نصت المادة الثانية عشرة من القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ بشأن بلدية الكويت على أنه (يختص المجلس البلدى فى إطار الخطة العامة للدولة والميزانية المعتمدة بالمسائل الآتية :
مراقبة تنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بشئون البلدية وذلك وفقاً لأحكام هذا القانون.
تقرير المشروعات ومواقعها عمرانياً وتجميل المدن والقرى والضواحى والمناطق والجزر والطرق والشوارع والميادين وتوسيعها والاهتمام بالصرف الصحى والحدائق والتشجير ووضع النظم الخاصة باللوحات والملصقات الإعلانية.
تقرير المنفعة العامة وفقاً للأوضاع التى تقررها أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٤ المشار إليه.
تقرير إنشاء المدن والقرى والضواحى والمناطق والجزر والطرق والشوارع والميادين والأسواق والمسالخ والمقابر.
تسمية المدن والقرى والضواحى والمناطق والطرق والشوارع والميادين ولا يجوز إطلاق أسماء الأشخاص على المدن والضواحى والمناطق إلا لمن تولى مسند الإمارة أو ولاية العهد من حكام الكويت.

يمكن القول إن المجلس البلدى فى الكويت يلعب دوراً ليس بقليل - باعتباره سلطة محلية - فى حماية البيئة وتنميتها . وذلك عن طريق تنظيم مخططات المدن والأحياء ، وتقرير المناطق التى يمكن إقامة بيئة صناعية فيها وتلك التى تقتصر على البيئة السكنية فقط ، كما أنه يُحدد الاشتراطات البيئية اللازمة لمنح التراخيص للمحلات الصناعية الخطيرة والمقلقة للراحة ، وكذلك تراخيص المساكن ، ويضع اللوائح المتعلقة بالصحة العامة والنظافة العامة فى داخل البيئة المحلية فى الكويت.

- إبداء الرأى مقدما فى كل التزام أو احتكار موضوعه استغلال مرفق عـام فـى حـدود اختصاص البلدية.

مناقشة مشروع ميزانية السنة المالية الجديدة ومشروع الحساب الختامى للسنة المالية المنتهية.

النظر فى الاقتراحات التى تقدم من الحكومة أو المواطنين أو أعضاء المجلس البلدى فى شأن من شئون البلدية ، وإصدار توصياته فى هذه الاقتراحات.

وضع اللوائح الخاصة بتنظيم أعمال المجلس البلدى.

تقرير اللوائح والنظم المتعلقة بالشئون والخدمات البلدية.

إبداء الرأى فى مشروع المخطط الهيكلى العام للدولة تمهيداً لإصداره بمرسوم.

تقرير مخططات المناطق واستحداث وتنظيم كافة المناطق السكنية التجاريـة والـصناعية وغيرها ، بما يتفق مع المخطط الهيكلى العام.

تقرير تنظيم وتوزيع القطع التنظيمية وضم واقتطاع الجيوب والزوائد المترتبة على التنظـيم وإقرار مشروعات تقسيم وتجزئة الأراضى المعدة للبناء وفقاً للأوضاع والإجراءات والأثمان التى يحددها المجلس البلدى.

فرض رسوم مقابل الخدمات البلدية أو الانتفاع بالمرافق البلدية أو تعديلها أو إلغائها.

اقتراح النظم الخاصة بالبناء والفرز بما يتفق مع المخطط الهيكلـى العـام للدولـة تمهيـداً لإصدارها بمرسوم.

تقرير النظم الخاصة برخص البناء والمكاتب الهندسية.

الموافقة على قبول التبرعات غير المشروطة لأنشطة البلدية.

ويكون طرح جميع المشروعات التى تقام على أملاك الدولة العقارية وفـق نظـام البنـاء والتشغيل وتحويل الملكية إلى الدولة أو وفق نظام البناء والتملك والتشغيل وتحويل الملكية إلى الدولة أو وفق نظام آخر مشابه على القطاع الخاص طبقاً لأحكام المرسوم بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ المشار إليه والقوانين المنظمة لذلك.

ويصدر المجلس البلدى قراراته فى الموضوعات المعروضة عليه بعد دراستها مـن قبـل الجهاز التنفيذى.

الفرع الثانى

دور الأجهزة الإدارية المحلية فى مصر فى حماية البيئة

تتمثل الجهات الإدارية اللامركزية الإقليمية فى مصر طبقاً لما قررته المواد ١٦١ ، ١٦٢ ، ١٦٣ من دستور جمهورية مصر العربية الحالى الصادر عام ١٩٧١ فى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى وقد أجازت المادة ١٦١ إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك وبينت المادتين ١٦٢ ، ١٦٣ من الدستور طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها [٤٢١] وتلعب كل وحدة من هذه الوحدات دوراً فى حماية البيئة فى نطاقها وذلك عن طريق مجالسها الشعبية والتنفيذية فهى تقوم بصيانة وتنمية البيئة عن طريق الاهتمام بالنظافة العامة ، ومراعاة توافر الاشتراطات البيئية فى المحال والمنشآت الصناعية وكذلك الأماكن السكنية الواقعة فى نطاقها . فهى تتولى فى حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التى تدخل فى اختصاصها وفقاً للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية وتعديلاته . وكذلك الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها ، ويأتى من ضمن اختصاصاته هذه : الاهتمام بإنشاء المشروعات الإنتاجية المحلية ، وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائى . وكذلك صيانة النظام والأمن العام داخلها . وإقرار القواعد العامة المتعلقة بنظام تعامل أجهزتها مع الجماهير فى كافة المجالات . وعليه فإنها تختص بحماية البيئة وتنميتها والحفاظ على مياه الشرب من التلوث عن طريق القيام بصيانة شبكات الصرف الصحى وكذلك الاهتمام

---

(٤٢١) انظر بشأن الوحدات المحلية الإقليمية فى جمهورية مصر العربية واختصاصاتها وطريقة تشكيل مجالسها أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٦٥ وما بعدها – أ.د. سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٠ وما بعدها – أ.د. عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٠٣ وما بعدها – أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١٦٦ وما بعدها.

بمسائل النظافة العامة داخل نطاقها.

ومما هو جدير بالذكر أنه كان قد صدر قرار عام ١٩٨٢ بإنشاء مكتب لشئون البيئة بديوان عام كل محافظة من محافظات الجمهورية ، بهدف القيام على حماية البيئة من التلوث والتدهور فى نطاق المحافظة الموجود فيها ، وعلى الأخص فى مجالات : مياه الشرب ، صرف المخلفات السائلة الآدمية والصناعية ، الصرف الزراعى ، حماية مياه البحر من التلوث وخاصة فى المحافظات الساحلية ، النظافة العامة ، ردم البرك والمستنقعات ، المسائل الصحية ، تلوث الهواء ، الحماية من الإشعاع ، صيانة الحياة البرية والحيوانات النافعة ، المحافظة على التربة من الكيماويات الصناعية والزراعية بما فى ذلك المبيدات والمواد الضارة.

كما يختص المكتب كذلك بالتعريف : التشريعات القائمة فى مجال البيئة ، والتنسيق بين الجهات المسئولة عن التنفيذ داخل المحافظة ، ودراسة المشاكل التى تعوق تنفيذ التشريعات ، والعمل على رفع كفاءة الأجهزة القائمة على التنفيذ ، ودراسة وتحديد المشكلات البيئية المحلية والاستعانة بالأجهزة الفنية المحلية والقومية لوضع الحلول المناسبة لها ، ومتابعة الأنشطة المختلفة فى المجالات البيئية المختلفة ، وإبلاغ الملاحظات إلى الأجهزة المعنية ، بالإضافة إلى نشر الوعى البيئى بالمحافظة عن طريق الندوات والبرامج التدريبية واستخدام أجهزة الإعلام ، وتشجيع اشتراك الجماهير فى أعمال حماية البيئة. [٤٢٢]

وزيادة فى دعم مكاتب شئون البيئة بالمحافظات وتفعيلاً لدورها وربطها فنياً بجهاز شئون البيئة فقد قامت وزارة الد ولة لشئون البيئة ممثلة فى الفروع الإقليمية لجهاز شئون البيئة بإبرام بورتوكول بينها وبين وزارة التنمية المحلية ممثلة فى مكاتب شئون البيئة بالمحافظات لتدعيم التعاون بينهما ، وقد اشتمل البروتوكول على النقاط الآتية :

---

[٤٢٢] انظر فى تفصيل ذلك أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٨٠ وما بعدها – د. فارس عمران ، السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر ، المرجع السابق ، ص ٤٧ وما بعدها.

١- تتبع مكاتب شئون البيئة المحافظات إدارياً ، وتتبع وزارة الدولـة لـشئون البيئة (جهاز شئون البيئة) فنياً.

٢- تقوم وزارة الدولة لشئون البيئة من خلال أفرع الجهاز بتقديم الدعم الفنـي لمكاتب شئون البيئة بالمحافظات وتعتبر الفروع الإقليمية للجهاز المرجعية الفنية لمكاتب شئون البيئة.

٣- تيسر وزارة التنمية المحلية استخدام الإمكانيات المتاحة لديها مـن خـلال مركز سقارة لتنظيم وتنفيذ برامج التدريب ذات الصلة التى يقوم بها جهاز شئون البيئة طبقاً لما يتفق عليه.

٤- يقوم جهاز شئون البيئة بإتاحة فرص الدعم الفنى من خلال تدريب العاملين فى مجالات شئون البيئة بالمحافظات.

٥- تمكن مكاتب شئون البيئة بالمحافظات من الاستفادة بإمكانيات معامل فروع جهاز شئون البيئة لإجراء كافة أعمال الرصد والقياسـات التـى يتطلبهـا عملياً.

٦- تقوم وزارة الدولة لشئون ألبيئة بتزويد المكاتب بالتجهيزات المتاحة لـديها لتمكينها من القيام بمهام الإدارة البيئية بكفاءة.

٧- تقوم وزارة الدولة لشئون البيئة من خلال أفرع الجهاز بتقديم الدعم الفنـي لمكاتب شئون البيئة خاصة عند وضع خطـة حمايـة البيئـة بالمحافظـة وتخطيط وتنفيذ المشروعات الفنية من مشاتل وأعمـال تـشجير وتـدوير القمامة وغيرها من المشروعات التجريبية فى نطاق المحافظة.

٨- تقوم وزارة الدولة لشئون البيئة بتوسيع أنشطة الدعم الفنى لبرامج تطـوير أداء مكاتب شئون البيئة بمحافظات (أسوان ، بنى سـويف ، القليوبيـة ، البحر الأحمر) لتمتد لمحافظات أخرى يتوافر لها الدعم الفنى والمالى من الجهات المانحة.

٩- تشكل لجنة مشتركة بين وزارتى التنمية المحلية وشئون البيئة لمتابعة تنفيذ البروتوكول وتقييم الأداء واقتراح التطوير طبقاً لما يتفق عليه.

وفى إطار تنفيذ هذا البروتوكول فقد تم الآتى :

١- إنشاء إدارة عامة لشئون مكاتب البيئة تتبع الإدارة المركزية لشئون الفروع بجهاز شئون البيئة وإنشاء وحدة التخطيط البيئى للمحافظات.

٢- تطوير المستوى التنظيمى لمكتب شئون البيئة بمحافظة البحر الأحمر من مستوى إدارة إلى مستوى إدارة عامة كمرحلة تجريبية بقرار السيد الدكتور وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٩٥٦ لسنة ٢٠٠٣.

٣- الدعم الفنى لمحافظة البحر الأحمر لإعداد معمل لأعمال الرصد البيئى والقياسات والتحاليل البيئية بالإدارة العامة لشئون البيئة بالمحافظة بالتنسيق مع البرنامج المصرى للسياسات البيئية.

وفى إطار الحرص على تدعيم مبدأ لامركزية الإدارة البيئية وتحقيق التكامل بين أجهزة الدولة المختلفة المعنية بشئون البيئة فقد تم توقيع مذكرة تفاهم بين وزارة الدولة لشئون البيئة ووزارة التنمية المحلية فى احتفالات يوم البيئة العالمى للعام ٢٠٠٥ وذلك بغرض :

- إعداد مذكرة تفاهم لتحديد القواعد والضوابط الخاصة بتنظيم علاقات العمل بين الفروع الإقليمية لجهاز شئون البيئة ومكاتب شئون البيئة بالمحافظات.
- إنشاء اللجنة العليا للبيئة بكل محافظة.

يتضح مما سبق أن الهيكل المؤسسى للإدارة البيئية فى مصر والذى يتكون من جهاز شئون البيئة وفروعه بالأقاليم المختلفة التى تغطى جميع المحافظات ، ومكاتب شئون البيئة بالمحافظات / بالمهام والمسئوليات المحددة وفقاً للقرارات الوزارية الصادرة بهذا الشأن ، يعتبر إدارة لامركزية لشئون البيئة فى مصر حيث يقوم الجهاز بتنفيذ المهام المنوطة به على المستوى المركزى مع إعطاء قدر كبير من الصلاحيات واتخاذ القرار للفروع الإقليمية بالمحافظات ودعم مكاتب شئون البيئة بالمحافظات للتنسيق مع اعتبار الفروع الإقليمية للجهاز

المرجعية الفنية لمكاتب شئون البيئة.[٤٢٣]

الفرع الثالث

حماية البيئة على المستوى اللامركزى فى فرنسا

L'organisation au niveau déconcentré

وفى فرنسا يمكن التمييز عند الحديث عن حماية البيئة على المستوى اللامركزى بين الشعب الإقليمية بوزارة البيئة والتى تمارس نشاطها فى نطاق كل إقليم موجودة به شعبة من هذه الشعب ، وبين الإدارة البيئية بالمديريات والتى تباشر نشاطها فى نطاق كل مديرية موجودة بها إدارة من هذه الإدارات، وسوف نلقى الضوء على كل منهم تباعاً.

أولاً : الشعب الإقليمية لوزارة البيئة :

تمارس وزارة البيئة نشاطها على المستوى الاقليمى Au niveau régional من خلال جهتين ، الأولى هى : الشعب الإقليمية للبيئة (Diren) والأخرى هى الشعب الإقليمية للصناعة ، والبحث ، والبيئة (Drire).

أ- الشعب الإقليمية للبيئة (Diren) Les directions régionales de l'environnement لم تكن وزارة البيئة عند إنشائها فى عام ١٩٧١ سوى إدارة بسيطة ولعل ذلك ما دفع الوزير المفوض للبيئة (روبير بوجاد) إلى وصف وزارة البيئة بأنها وزارة المستحيل ، وعليه كان من اللازم الانتظار لمدة عشرين عاماً حتى يتم إنشاء الشعب الإقليمية للبيئة فى عام ١٩٩٩ ، حيث عهد إليها بإدارة البيئة على المستوى الاقليمى [٤٢٤] . وقد أنشئت هذه الشعب فى نطاق كل مديرية

---

[٤٢٣] لمزيد من التفصيل انظر فى ذلك اللامركزية كمدخل لمواجهة بعض القضايا البيئية فى مصر ، من مطبوعات معهد التخطيط القومى بجمهورية مصر العربية ، المرجع السابق ، ص ١١ وما بعدها.

[٤٢٤] P. Lascoumes et J. –p. Le Bourhis, L'environnement ou l'administration des possibles, éd. Harmattan, 1997 , p. 7 .

وكان ذلك بالمرسوم رقم ٩١ – ١١٣٩ الصادر فى ٤ نوفمبر ١٩٩١. [٤٢٥]

وتخضع هذه الشعب لسلطة مدير الإقليم Le Préfet ، وإذا دعت الحاجة فإنها توضع تحت تصرف وزراء الزراعة ، أوالثقافة ، أوالنقل ، أوالتموين وذلك عند ممارستهم لصلاحيات فى مجال البيئة ويرأس كل شعبة مدير إقليمى يتم تعيينه عن طريق وزير البيئة.

ويمارس المدير الإقليمى للبيئة صلاحياته تحت سلطة مدير الإقليم Le Préfet حيث يقوم بصلاحيات عديدة فى مجال الوعى البيئى ، والتخطيط ، وتنمية السياسات البيئية ، وتطبيق اللائحة.

وتتولى الشعب الإقليمية طبقاً لنص المادة (٧) من المرسوم الصادر فى ٤ نوفمبر ١٩٩١ تطبيق التشريعات الخاصة بالمياه ، وحماية الأماكن الطبيعية ، والهندسة المعمارية ، وحماية وتقييم الثروة المعمارية ، وتنظيم ودراسة تأثير ذلك على حماية المناطق الريفية.

كما تقوم هذه الشعب ببحث طلبات ترخيص المشروعات فى المناطق الصناعية والأعمال الخاصة بالمحميات الطبيعية ، كما تقرر المادة (٨) من ذات المرسوم بأن تقوم الشعب الإقليمية بتطوير سياسات الدولة فى مجال البيئة ، وتساهم فى القيام بالعديد من الأنشطة فى مجال البيئة. [٤٢٦]

ب- الشعب الإقليمية للصناعة والبحث والبيئة.

Les directions régionales de l'industrie, de la recherché et de l'environnement (Drire)

---

(٤٢٥)

Décret relative à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement , J.O., 5 novembre 1991.

(٤٢٦)

J. Fromageau et P. Guttinger, Droit de l'environnement, éd. Eyrolles, 1993 , p. 94 .

ويلاحظ أن الشعب الإقليمية للصناعة والبحث والبيئة تتبع إدارياً وزارة الصناعة حيث تشكل إدارات خارجية لهذه الوزارة . وهى تقوم ببعض المهام فى شأن حماية البيئة وعلى الأخص القيام بأعمال الرقابة على المنشآت الصناعية ، ومراقبة النفايات ، ومراقبة تلوث الهواء . وقد أصبحت هذه الشعب تحمل وصف الشعب الإقليمية للصناعة والبحث والبيئة طبقاً للمرسوم رقم ٩١ – ٤٣١ الصادر فى ١٣ مايو ١٩٩١.

ويعين مدير الشعب الإقليمية للصناعة والبحث والبيئة عن طريق وزير الصناعة ، عقب مشاورة وزير البيئة . وتقوم هذه الشعب بمهمة تنظيم الأعمال والأنشطة الخاصة بالأعمال الصناعية ، ويقع على كاهلها المساهمة فى تحسين البيئة الصناعية ، وتوعية الجمهور بمشاكل البيئة الصناعية . وتتولى هذه الشعب التقصى والرقابة والتحقيق من أجل تطبيق التشريعات المتعلقة بتلوث الهواء والمياه ، والمخالفات وتنسيق عمل مفتشى المنشآت الصناعية . وتخضع هذه الشعب لسلطة وزير البيئة فى شأن تطبيق القانون الصادر بتاريخ ١٩ يوليو ١٩٧٦ الخاص بالمنشآت المصنفة، ويقوم هؤلاء المفتشون بمهام تعقب المنشآت الصناعية غير المرخصة ، والزيارة الدورية للمنشآت الصناعية والحرفية والتجارية غير المصنفة. (٤٢٧)

ثانياً : الإدارة اللامركزية للبيئة على مستوى المديرية

Au niveau départemental :

تضم الإدارة اللامركزية للبيئة – والتابعة لوزارة البيئة – الشعب الإقليمية على مستوى المديرية حيث توجد شعبة لكل من التموين ، والزراعة ، والشئون الصحية والاجتماعية. وفى كل مديرية نجد أن الشعبة اللامركزية للتموين توضع تحت تصرف وزير البيئة ، حيث تتولى وبصورة جوهرية عمليات التنظيم

---

(٤٢٧)

R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 33. et s.

والتموين ، بالإضافة إلى ذلك فإنها تمارس صلاحيات مختلفة مخولة من وزير البيئة ، فهى تتولى على سبيل المثال مهام الضبط الإدارى الخاص بالصيد البحرى فى مجارى المياه العامة الصالحة للملاحة.

أما فيما يخص شعبة الزراعة فإنها تكون خاضعة لسلطة مدير الإقليم Le Préfet وتقوم بنوعين من المهام ، الأول تكون فيه تابعة لوزير البيئة فقط وتمارس فى إطارها المهام الآتية ، حماية الوسط الطبيعى ، حماية الريف ، والنباتات البرية ، وإدارة وضبط المياه . أما الأخرى فتتبع فيها وزيرى الزراعة والبيئة معاً ، حيث : تختص بالوقاية من التلوث الزراعى ، وحماية المياه الصالحة للشرب.

أما عن شعبة الشئون الصحية والاجتماعية فإنها لا تخضع بشكل رسمى لوزارة البيئة ، إلا أنها تلعب دوراً هاماً فى مجال مكافحة الضوضاء ، وحماية المياه حيث يكمن دورها الجوهرى فى الرقابة على صلاحية مياه الشرب. [٤٢٨]

---

(٤٢٨)

R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 35.

المبحث الثالث

دور مراكز الأبحاث والتعليم البيئى فى حماية البيئة

تقوم مراكز الأبحاث والتعليم البيئى بدورٍ كبير فى حماية البيئة، [٤٢٩] وذلك عن طريق ما تقوم بإعداده من دراسات وأبحاث عن المخاطر والمشاكل التى تواجه البيئة بكافة عناصرها ، واقتراح الحلول المناسبة لها مما يساعد كثيراً على نشر الوعى البيئى بين أفراد المجتمع من ناحية ، ويقدم المعلومات البيئية الكافية للإدارة البيئية وصانعى القرار فى المسائل البيئية من ناحية ثانية ، ويساعد المشروعات الصناعية القائمة أو التى فى طور الإنشاء فى إعداد دراسات المردود أو التقييم البيئى التى تطلب منها لصدور ترخيص بتشغيلها أو استمرار هذا الترخيص من ناحية ثالثة . وسوف نتناول دورها فى هذا الشأن فى كلٍ من مصر والكويت وذلك فى الفرعين التاليين :

المطلب الأول

دور مراكز الأبحاث والتعليم البيئى فى دولة الكويت

يبرز دور كل من معهد الكويت للأبحاث العلمية ، وجامعة الكويت ، والهيئة العامة للتعليم التطبيقى والتدريب فى حماية البيئة فى دولة الكويت ، عن طريق القيام بالأبحاث والدراسات المتعلقة بالمخاطر والمشاكل البيئية واقتراح الحلول المناسبة لها . وسوف نتناول نبذة عن كلٍ منهم.

---

[٤٢٩] جدير بالذكر أن مراكز الأبحاث والتعليم البيئى المهتمة بحماية البيئة ليست مقصورة على مراكز الأبحاث والتعليم البيئى الحكومية وإنما تشاركها فى ذلك بعض المراكز الأهلية غير الحكومية . ولكن سوف يقتصر تناولنا فى هذا المبحث لما هو حكومى منها ، وذلك نظراً لأن الدراسة المطروحة إنما تهتم بدور الأجهزة الإدارية الحكومية فى حماية البيئة ورعايتها . وعليه فإنه يخرج من نطاقها مراكز الأبحاث والتعليم البيئى الأهلية ، على الرغم من أهمية الدور الذى تلعبه فى حماية البيئة.

أولاً : معهد الكويت للأبحاث العلمية :

أُنشئ معهد الكويت للأبحاث العلمية فى فبراير عام ١٩٦٧ من قبل شركة الزيت العربية المحدودة (اليابان) . وذلك وفاءً لالتزاماتها المقررة حسب الاتفاقية المعقودة بينها وبين حكومة الكويت بشأن امتياز التنقيب عن النفط . وقد حُددت أغراض إنشائه فى ذلك الوقت بإجراء البحوث العلمية التطبيقية فى ثلاثة مجالات هى : قطاع البترول ، الزراعة ، الأحياء البحرية . وقد أُعيد تنظيم المعهد بعد ذلك بمرسوم أميرى صدر فى ٧ يوليو ١٩٧٣ ليصبح تحت المسؤولية المباشرة لمجلس الوزراء . وقد تحددت أهداف المعهد فى المرسوم الأميرى الصادر آنذاك فى إجراء البحوث العلمية التطبيقية خاصة تلك المتعلقة بالقطاعات الرئيسية كالصناعة والطاقة والزراعة والاقتصاد القومى ، والإسهام فى دفع عجلة التطوير والتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى البلاد ، كما أُنيط بالمعهد مسؤولية تقديم النصح والمشورة للحكومة حول سياسة البحث العلمى للدولة.

وفى عام ١٩٨١ صدر المرسوم بالقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨١ بشأن المعهد ، حيث حدد أهدافه والمهام الموكلة إليه بما يلى :

١- القيام بالبحوث العلمية والدراسات التى تتصل بتقدم الصناعة الوطنية ، وكذلك الدراسات التى من شأنها أن تُيسر الحفاظ على البيئة ، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية.

٢- تشجيع أبناء الكويت على ممارسة البحث العلمى وتنمية روح البحث لدى الجيل الناشئ.

٣- دراسة موارد الثروة الطبيعية والكشف عنها وسُبل استغلالها ، ومصادر المياه والطاقة ، وتحسين طرق الاستغلال الزراعى وتنمية الثروة المائية . وذلك بالتعاون والتنسيق مع الجهات المختصة.

٤- القيام بخدمات الأبحاث والاستشارات العلمية التكنولوجية للمؤسسات الحكومية ، والأهلية وفقاً للأنظمة التى يقرها مجلس الأمناء.

٥- متابعة التطورات الحديثة للتقدم العلمى والتكنولوجي وتكييفها لتلائم البيئة المحلية ، وإمداد الإدارات والهيئات الحكومية وأجهزة الصناعة بالوثائق والمعلومات العلمية والصناعية.

٦- إنشاء وتوطيد العلاقات والقيام ببحوث مشتركة مع مؤسسات التعليم العالى ومعاهد ومراكز البحوث العلمية والتكنولوجية فى الكويت ومختلف دول العالم ، وتبادل المعلومات والخبرة معها لتحقيق تعاون أوسع على الصعيد المحلى والعالمى.

٧- المساهمة فى دراسة سبل تنويع مصادر الاقتصاد القومى عن طريق الاستثمار الصناعى لنتائج الأبحاث العلمية والتكنولوجية وتوجيهها لخدمة أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك بالتنسيق مع الهيئات والمؤسسات الأخرى ذات العلاقة.

٨- القيام بالدراسات وإعداد البحوث وتقديم الخبرات الاستشارية والتطبيقية فى جميع المجالات المرتبطة بأغراض المعهد والتى تُحال إليه من الجهات ذات الاختصاص ، ويجوز للمعهد تقديم خدماته فى مجالات البحوث والاستشارات العلمية والتكنولوجية لخدمة أهداف التنمية فى منطقة الخليج والوطن العربى.

وللمعهد فى سبيل تحقيق أغراضه المشاركة مع الهيئات التكنولوجية بهدف تطوير نتائج الأبحاث والابتكارات العلمية والتكنولوجية التى توصل إليها ، كما له أن يطلب من الحكومة تأسيس شركات متخصصة لإنتاج وتسويق ابتكاراته العلمية.

ويضم الهيكل التنظيمى للمعهد عدداً من الإدارات البحثية ، منها : إدارة موارد الغذاء والعلوم البحرية ، وإدارة الاقتصاد التقنى ، وإدارة موارد المياه ، وإدارة البيئة والتنمية الحضرية ، بالإضافة إلى مركز أبحاث البترول ، ويضم الهيكل كذلك وحدات أخرى هى المختبر التحليلى المركزى ، والمركز الوطنى للمعلومات ، وإدارة تنمية الموارد البشرية ، وغيرها. وقد ساهم معهد الكويت للأبحاث العلمية بصورة كبيرة فى إتاحة المعلومات البيئية – وذلك عن طريق

الدراسات والأبحاث المتعددة التى قام بها – وقد أفادت هذه المعلومات الجهات الإدارية المسئولة عن اتخاذ القرارات البيئية ، وعملت أيضاً على نشر سياسة الوعى البيئى بين أفراد المجتمع ، وإتاحة المعلومات للمشروعات الصناعية وغيرها من المشروعات.

ثانياً : جامعة الكويت :

بهدف رفع مستوى التعليم ، وإمداد سوق العمل بالقوى العاملة الوطنية المدربة علمياً وعملياً وضعت الكويت النواة الأولى لقيام جامعة وطنية ، حيث تم افتتاحها فى أكتوبر من عام ١٩٦٦ ، وذلك بتأسيس كلية العلوم ، والآداب والتربية ، وكلية البنات الجامعية . وقد توسعت الجامعة فى إنشاء المزيد من الكليات الجامعية ، حيث أنشأت بعد ذلك كلية الحقوق ، وكلية التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية فى عام ١٩٦٧ ، وبعدها كلية الطب فى عام ١٩٧٣ ، ثم كلية الهندسة والبترول فى عام ١٩٧٤ ، ثم كلية الدراسات العليا فى عام ١٩٧٧ ، وبعدها فى عام ١٩٨٠ أنشئت كلية التربية ، ثم فى عام ١٩٨١ أنشئت كلية الشريعة والدراسات الإسلامية ، ثم فى عام ١٩٨٢ أنشئت كلية العلوم الطبية المساعدة والتمريض ، وبذلك فصلت برامج العلوم الطبية المساعدة عن برامج كلية الطب.

ولما كانت الجامعة بمعاهدها العلمية والأكاديمية تعتبر النافذة التى يطل منها أبناء الكويت على كنوز الدنيا من ثقافات وعلوم ، ونظراً لما لديها من إمكانات علمية وفنية واسعة تتمثل فى استقطاب صفوة من الأساتذة والباحثين فى شتى مجالات المعرفة ، فإنها تقدم البحوث العلمية رفيعة المستوى التى تعمل على تطوير النظريات العلمية وتكييفها بما يتلاءم وحاجات المجتمع العصرى وإطراد تقدمه . وبذلك تعمل الجامعة كبوتقة تتفاعل داخلها العلوم والفنون الأجنبية والعربية والإسلامية ، لتخرج نموذجاً يلائم ظروف الكويت المحلية والعربية ، كما تعمل على إعداد الكفاءات المتخصصة من الشباب المثقف الذى يستطيع النهوض بوطنه فى كل المجالات.

وتقوم جامعة الكويت بإجراء الدراسات والبحوث العلمية والميدانية التي لها علاقة بحماية البيئة والموارد الطبيعية ، وذلك من خلال العديد من أقسامها العلمية ، ومنها قسم النبات والميكروبيولوجيا – قسم الحيوان – قسم الكيمياء – قسم العلوم الأرضية والبيئية – قسم الجغرافيا.

كما تأسس في كلية الحقوق عام ٢٠٠١ المركز العربي الإقليمي للقانون البيئي ، وذلك بالتعاون مع الاتحاد الدولي لصون الطبيعة (IUCN) . وما من شك في أن هذه الأقسام العلمية تساهم كثيراً في القيام بالأبحاث والدراسات البيئية حول المشكلات والمخاطر البيئية في دولة الكويت ، واقتراح الحلول المناسبة لها . كما أنها تعمل على نشر الوعي البيئي بين أفراد المجتمع الكويتي مما يساعد كثيراً في حماية البيئة.

ثالثاً : الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب :

تأسست الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب بموجب القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٨٢ ، وذلك بهدف خدمة المحاور الرئيسية لاستراتيجية التنمية في دولة الكويت . وتشارك الهيئة في تحسين وتطوير الخدمات والمرافق الرئيسية في الدولة ذات العلاقة بعملها ، ومنها : خدمات الكهرباء ، والماء ، والاتصالات والخدمات الصحية ، والأمنية ، وذلك من خلال تأهيل الكوادر الأكفاء تعليماً وتدريباً ، وإجراء الأبحاث وتقديم الاستشارات وتوفير مستلزمات تطوير معارف الأفراد ومهاراتهم لضمان تفاعلهم وتكيفهم مع مستجدات التكنولوجيا.

وهي على هذا النحو تعمل على الاهتمام بالبيئة وحمايتها عن طريق صيانة الموارد الطبيعية وتنميتها ، والاهتمام بصحة أفراد المجتمع وأمنهم ، ونشر الوعي البيئي بين أفراده.

المطلب الثانى

دور مراكز الأبحاث والتعليم البيئى فى مصر

تقوم مراكز الأبحاث والتعليم البيئى فى مصر بدور كبير فى حماية البيئة ، وذلك عن طريق ما تعده من دراسات وأبحاث عن الوسط البيئى والمخاطر التى تهدده بحيث تضع تحت بصر المسئولين عن الإدارة البيئية المعلومات اللازمة لأداء المهام المنوطة بهم.

وتنقسم مراكز الأبحاث والتعليم البيئى فى مصر من حيث تبعيتها إلى نوعين فبعضها يتبع أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا ، والبعض الآخر يتبع الجامعات والمعاهد العلمية الأخرى.[٤٣٠] وسوف نتناول كل واحدة منها على حدة:

أولاً : أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا :

وقد تم إنشاء الأكاديمية بموجب القرار الجمهورى رقم ٢٤٠٥ لسنة ١٩٧١ ، وحُددت اختصاصاتها وتنظيماتها بالقرار الجمهورى رقم ٢٦١٧ لسنة ١٩٧١ . وتُعد الأكاديمية الجهة المركزية المسئولة عن دعم البحث العلمى وتطبيق التكنولوجيا الحديثة فى جميع المجالات التى تتضمنها برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وكذلك رسم السياسة التى تكفل ربط أجهزة البحث العلمى والتكنولوجيا على المستوى القومى بالاتجاهات الرئيسية للبحوث العلمية والتكنولوجيا والتى توضع لمواجهة احتياجات الخطط العامة للتنمية . وتضم الأكاديمية فى تشكيلاتها أحد عشر مجلساً نوعياً من بينها مجلس بحوث البيئة،

---

[٤٣٠] انظر بشأن هذه الجهات كلاً من أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٨٢ وما بعدها – د. فارس عمران ، السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر ، المرجع السابق ، ص ٣٨ وما بعدها – وكذلك انظر التقرير الوطنى عن البيئة فى مصر : موجز عن الأنشطة الحالية والرؤية المستقبلية ، رئاسة مجلس الوزراء – جهاز شئون البيئة – أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا – القاهرة ديسمبر ١٩٨٥ ، ص٤٤ وما بعدها.

والذى يختص بدراسة الموضوعات المتعلقة بحماية البيئة فى مصر. [٤٣١]

وقد قام مجلس بحوث البيئة بوضع خطة علمية من أجل التوفيق بين متطلبات التنمية وحماية البيئة ، بتحقيق التوازن فى عدد من القضايا البيئية الهامة ، ومنها : السكان والبيئة ، حماية الثروات الطبيعية ، ونشر الوعى بمشاكل البيئة ، والتنمية والتخطيط البيئى. حيث وجه المجلس بحوثه نحو ثلاثة اتجاهات رئيسية ، وهى : بحوث حماية البيئة من التلوث . وذلك عن طريق البحث فى أنواع التلوث الموجودة بمصر وأسبابه وكيفية القضاء عليه . وبحوث الصحة المهنية . وذلك بالبحث فى وقاية العاملين فى المعاملات التى بها أخطار بيئية من الآفات والأمراض الناتجة عن هذه الأخطار . وبحوث بيئة الموارد الطبيعية . بالبحث فى أفضل السبل لتنمية هذه الموارد وترشيد استهلاكها.

كذلك فإن تشكيلات الأكاديمية تضم عدداً من اللجان القومية التى تهتم بالقضايا البيئية ومنها : اللجنة القومية العلمية للمسائل البيئية . واللجنة القومية لصون الطبيعة والموارد الأرضية . وذلك بالإضافة إلى اللجنة الوطنية للاتفاقية الدولية لحماية البحر المتوسط من التلوث.

كما ساهمت الدراسات والبحوث التى قامت بها الأكاديمية – وخاصة مجلس بحوث البيئة – فى إنشاء عدد من الأجهزة المهتمة بالبيئة ، مثل جهاز

---

[٤٣١] ومن هذه الموضوعات ما يأتى :

الدراسة وإبداء الرأى فى الموضوعات ذات الطابع المحلى والإقليمى أو الدولى الخاصة بالبيئة.

تبادل المعلومات وإنشاء النقطة المركزية للمعلومات البيئية.

دراسة التشريعات الوطنية الصادرة فى شأن المسائل البيئية ، واقتراح تطويرها وفق المعايير البيئية المتطورة ، وبما يلائم ظروف المجتمع المصرى ، وأنواع الخدمات العلمية اللازمة لإيجاد مقومات تنفيذها.

وكذا التوصية بما يجب الانضمام والموافقة عليه من اتفاقيات دولية تتعلق بموضوعات بيئية.

متابعة الأنشطة الدولية فى مجال البيئة.

تنظيم وعقد ندوات علمية على المستويين المحلى والإقليمى المرتبطة بقضايا علمية بيئية.

شئون البيئة بمجلس الوزراء – وهو الذى سبق جهاز شئون البيئة الحالى ، وقد سبق الحديث عنه – والشبكة المصرية للأرصاد البيئية ، وجهاز حماية الحياة البرية التابع لوزارة الزراعة. [٤٣٢]

ويتبع الأكاديمية عدد من المراكز ومعاهد البحوث المتخصصة فى حماية البيئة ومنها :

١- المركز القومى للبحوث :

وقد تم إنشاء هذا المركز عام ١٩٣٩ وأسند إليه الاختصاص بالقيام بالبحوث العلمية الأساسية والتطبيقية . ويتكون المركز من خمس عشرة شعبة بحثية متخصصة ، منها شعبة البحوث البيئية التى تشمل معامل تلوث المياه والهواء والصحة المهنية.

ويساهم المركز القومى للبحوث بدور كبير فى حماية البيئة عن طريق الأبحاث والدراسات التى يقوم بها فى المجالات البيئية المختلفة وكذلك برامج التوعية البيئية التى ينظمها.

٢- معهد علوم البحار والمصايد :

ويقوم هذا المعهد بإجراء الدراسات الخاصة بتنمية الثروة السمكية ، وحماية الشواطئ من التآكل ومن التلوث وتنمية الثروات المائية ... وفى سبيل ذلك يقوم بدراسة البيئة المائية العذبة والبحرية من مختلف النواحى (الفيزيقية والكيميائية والجيولوجية والبيولوجية) ووسائل حمايتها من التلوث . وله دور كبير فى تنمية الثروات الطبيعية البحرية والمحافظة عليها من التلوث وكذلك المحافظة على الأحياء البحرية النادرة من الانقراض.

٣- معهد الأرصاد الفلكية والجيوفيزيقية :

وقد أُنشئ عام ١٩٠٣ بغرض النهوض بالبحوث والدراسات النظرية

---

[٤٣٢] انظر التقرير الوطنى عن البيئة فى مصر : المرجع السابق ، ص ٤٥ وما بعدها.

والتطبيقية فى مجالات الفلك والفضاء والجيوفيزيقا وما يتصل بها ... وتوثيق التعاون مع المعاهد الدولية المناظرة فى مجالات اهتمامه . وهو على هذا النحو يمارس دوراً كبيراً فى القيام بالبحوث بغرض الوقاية من تلوث الهواء وخطر النيازك والمحافظة على طبقة الأوزون.

٤- معهد بحوث البترول :

أنشئ عام ١٩٧٦ لإمداد الصناعة البترولية القومية بالدراسات والبحوث الفنية والتطبيقية فى شتى مجالات هذه الصناعة ، والعمل على تطويرها والنهوض بها ... ومعالجة الآثار الضارة للتلوث البترولى . ولا شك أن هذا المعهد بأبحاثه ودراساته التى يقوم بها إنما يمارس دوراً كبيراً فى الاهتمام بالثروة البترولية كإحدى الثروات البيئية الطبيعية.

٥- مركز الاستشعار من بعد :

يرجع إنشاء هذا المركز إلى عام ١٩٧٢ . وهذا المعهد له أهمية كبيرة إذ يعد المعهد الوحيد فى إفريقيا فى هذه التكنولوجيا المتقدمة ، وقد نجح فى تحقيق إنجازات عديدة من أهمها ؛ كشف مصادر التلوث . وكذلك التنبؤ ببعض المخاطر البيئية قبل وقوعها.

٦- معهد تيودور بلهارس للأبحاث :

تم إنشاء هذا المعهد بموجب القرار الجمهورى رقم ٨٥ لسنة ١٩٨٣ ، ويتولى المعهد عدة مهام منها : إجراء البحوث الرائدة - سواء كانت بحوثاً ميدانية أو معملية أو تجريبية - فى جميع مجالات مرض البلهارسيا لمكافحة هذا المرض. وكذلك التنسيق مع جميع الهيئات على المستويين المحلى والدولى . وتدريب الكوادر الفنية على المستوى المحلى والإقليمى والدولى.

بغرض محاصرة هذا المرض والقضاء عليه . والمعهد على هذا النحو يلعب دوراً هاماً فى توفير بيئة صحية للمواطنين فى مصر عن طريق القضاء على أسباب هذا المرض وقد نجح كثيراً فى ذلك إذ انخفضت نسبة المصابين بهذا المرض عما كانت عليه قبل إنشاء المعهد.

ثانياً : مراكز الأبحاث والتعليم البيئى التابعة للجامعات المصرية والجهات الحكومية الأخرى :

هناك العديد من مراكز الأبحاث والتعليم البيئى التابعة للجامعات المصرية والجهات الحكومية الأخرى والتى تمارس دوراً كبيراً فى حماية البيئة المصرية عن طريق ما تقوم به من دراسات وأبحاث ميدانية ومعملية ومنها :

١ – <u>معهد الدراسات والبحوث البيئية :</u>

يرجع تاريخ إنشاء هذا المعهد إلى عام ١٩٨٣ وذلك من أجل تلبية الحاجة الملحة فى مصر للقيام بالدراسات والبحوث العلمية ، ووضع الحلول ، والخطط التنفيذية الملائمة للمشاكل البيئية المتعددة والمتنوعة التى تواجهها البلاد ، ويتبع هذا المعهد جامعة عين شمس. فالمعهد عبارة عن كلية للدراسات العليا ، ويقوم بالتدريس فيه نخبة من أعضاء هيئة التدريس من كليات وتخصصات متعددة، يشاركون أيضاً فى وضع برامج تدريب متطورة للباحثين والمدرسين والعاملين فى الحقل البيئى.

ويقبل المعهد طلبة الدرسات العليا من بين الحاصلين على درجة البكالوريوس أو ما يعادلها سواء كانوا مصريين من دول أخرى عربية أو أجنبية طالما توافرت فيهم شروط الدراسة به . وتتلخص أهداف المعهد الأساسية فيما يلى :

أ- تدريس مقررات متقدمة فى علوم البيئة لدراسات (دبلوم – ماجستير – دكتوراة) أو أو القيام بالدراسات التدريبية سواء قبل أو أثناء العمل.

ب- المساعدة فى تطوير ووضع مناهج ومقررات دراسية فى المواد البيئية تتمشى مع أعمار الطلبة فى مراحل التعليم المختلفة ، وكذلك وضع برامج تدريب لمدرسى مادة العلوم لتأهيلهم لتدريس علوم البيئة فى المدارس الثانوية.

جـ- اقتراح البحوث العلمية اللازمة لحل المشاكل البيئية ، وتخطيط هذه البحوث والإشراف عليها ، والمشاركة فى تنفيذها.

د- تشجيع التعاون العلمى مع المنظمات الدولية والجامعات وغيرها من الجهات المختصة والمهتمة بشئون البيئة ، والعمل على مشاركة هذه الجهات فى تنفيذ برامج علمية ومشروعات بحوث محددة.

هـ- وضع نظام دراسى وبحثى متكامل لحل المشاكل البيئة المتعددة التى تواجه المجتمع ، وتلك التى لها علاقة وثيقة به ، وذلك عن طريق التنسيق والتعاون مع الجامعات الأخرى ، والإدارات الحكومية.

و- تنظيم ندوات ولقاءات علمية لنشر ورفع الوعى البيئى وخاصة بالنسبة للموضوعات الملحة ، وذلك على المستوى المحلى والقومى والدولى.

ويحتوى المعهد على مركز للاستشارات والبحوث البيئية ، ووحدة لتقييم الأثر البيئى والمراجعة البيئية ، ووحدة لدراسة اقتصاديات البيئة[٤٣٣]. وسوف نلقى الضوء على كل واحدة منهم :

- <u>مركز الاستشارات والبحوث البيئية :</u>

ويرمى هذا المركز إلى تحقيق عدة أهداف منها : تقديم الاستشارات والمعونة الفنية وإجراء البحوث عن التغيرات البيئة . وتنظيم الدورات التدريبية والندوات والمؤتمرات . وكذلك إجراء بحوث تقييم الأثر البيئى للمشروعات فى قطاعى المياه والبترول . وإجراء دراسات الرصد البيئى. والعمل على تحقيق أكبر استفادة ممكنة من الإمكانات المعملية والبشرية بالمعهد . ونشر الوعى البيئى وتقديم المعونة الفنية الخاصة بإنشاء بنوك المعلومات البيئية.

- <u>وحدة تقييم الأثر البيئى والمراجعة البيئية :</u>

وقد تم إنشائها بغرض القيام بالأمور الآتية : تقييم الأثر البيئى ودراسات الجدوى . ودراسة الآثار البيئية الناجمة عن التجديد والإحلال فى المنشآت

---

[٤٣٣] راجع فى تفصيل ذلك دليل المراكز والوحدات ذات الطابع الخاص ، الصادر عن جامعة عين شمس فى اليوبيل الذهبى لها ١٩٩٥ ، ص ٩٨.

الصناعية والمشروعات الأخرى . وكذلك الاستفادة المثلى بالإمكانيات المعملية والبشرية بالمعهد . علاوة على القيام بإجراءات التفتيش ودراسة إجراءات السلامة والصحة المهنية فى بيئات العمل . وتنظيم دورات تدريبية ومؤتمرات علمية فى مجالات الإدارة البيئية ودراسات الجدوى البيئية ، وتقييم الأثر البيئى ، قياس وتحليل معاملات المخاطر البيئية . وإتاحة الخبرات المطلوبة للاستشارات العلمية والفنية.

- **وحدة دراسة اقتصاديات البيئة :**

وتقوم هذه الوحدة بالمسائل الآتية : إعداد دراسات وأبحاث وتقديم الاستشارات فى مجال اقتصاديات البيئة وتنفيذ مشروعات بحثية فى مجال اقتصاديات البيئة والتنمية المستدامة . وكذلك إعداد دراسات الجدوى الاقتصادية للمشروعات مع مراعاة البعد البيئى . علاوة على إصدار مجلة علمية محكمة فى مجال اقتصاديات البيئة والتنمية المستدامة . وعقد ندوات علمية ومؤتمرات وورش عمل وكذلك دورات تدريبية.

والمعهد – والجهات التابعة له – على هذا النحو علاوة على ما يقوم به من دراسات وأبحاث فى المجال البيئى فإنه يوفر الكوادر الفنية المتخصصة فى المجال البيئى – ليس فى مصر فقط وإنما فى الدول العربية والأجنبية الأخرى – مما يساهم كثيراً فى حماية البيئة وتنميتها.

٢- **معهد الصحة العامة :**

وقد أُنشئ هذا المعهد عام ١٩٥٥ وأُعيد تنظيمه فى عام ١٩٦٠ وعام ١٩٦٣ . و يتبع إدارياً جامعة الإسكندرية ، وتتسم أبحاثه بأنها تطبيقية تهدف إلى رفع مستوى الخدمات فى مجالات الصحة العامة والبيئة الصحية ويمكن إيجازها فى الآتى : إعداد البحوث والدراسات بشأن التلوث البيولوجى والكيماوى وما يثيره كل منهما من مخاطر بيئية ، والأمراض المتوطنة ؛ طفيلية كانت أو ميكروبيولوجية ، ومشاكل التصنيع والصحة المهنية.

٣- مركز بحوث الهندسة الصحية :

وهو يتبع كلية الهندسة بجامعة الإسكندرية اعتباراً من عام ١٩٧٠ ، ويقوم بأبحاث فى مجالات التلوث ومنها التلوث الموجود فى بحيرة مريوط ومياه البحر الأبيض المتوسط ومعالجة المخلفات الصناعية.

٤- المركز القومى لدراسات الأمن الصناعى :

يعنى هذا المركز بدراسة بيئة العمل داخل الوحدات الإنتاجية مع الاهتمام بالسلامة والصحة المهنية ، ورفع الكفاية الإنتاجية للعاملين ، وتهيئة البيئة القياسية للعامل المنتج.

٥- مركز صحة البيئة والصحة المهنية :

يتبع هذا المركز إدارياً وزارة الصحة وله اختصاصات عديدة منها الرصد البيئى ، ووضع المعدلات والمعايير لملوثات البيئة بالاشتراك مع مراكز البحوث والجامعات والمعاهد المختلفة . وتدريب الكوادر المتخصصة فى مجال صحة البيئة والصحة المهنية.

٦- معهد الدراسات والبحوث الإفريقية :

تم إنشاؤه فى عام ١٩٤٧ تحت اسم معهد الدراسات السودانية واستقر باسمه الحالى اعتباراً من عام ١٩٧٠. ويعد معهداً مستقلاً تابعاً لجامعة القاهرة إدارياً . ومن مهامه دراسة التربة والأراضى القاحلة واستخدامات الأرض.

الفصل الثانى

المبادئ التى تحكم عمل الأجهزة الإدارية فى حماية البيئة

تناولنا فى الفصل السابق من هذا الباب هياكل الأجهزة الإدارية المهتمة بحماية البيئة ، ورأينا أن حماية البيئة تتقاسمها جميع الأجهزة الإدارية فى الدولة سواء كانت أجهزة متخصصة فى حماية البيئة ، أو كانت لها أهداف أخرى خلاف هذا الهدف . ورأينا أن حماية البيئة هدفٌ مشترك بين الأجهزة الإدارية المركزية واللامركزية ، باعتبارها هدفاً عاماً يجب أن تساهم فيه كل الأجهزة الإدارية الموجودة فى الدولة.

وبقى أن نُشير فى هذا الفصل إلى مجموعة من المبادئ العامة التى يجب أن تضعها الأجهزة الإدارية فى الدولة - سواء كانت مركزية أو لامركزية ، أو كانت متخصصة فى حماية البيئة أو غير ذلك - نصب عينيها وهى بصدد حماية البيئة . وهذه المبادئ تفرضها عدة أمور ، منها : حداثة وتطور المخاطر والمشاكل التى تواجه البيئة ، وإمكان إثارة مسئولية الأجهزة الإدارية فى الدولة - سواء على المستوى الداخلى أو الخارجى - إن هى قصرت فى حماية البيئة بصورة ينتج عنها أضرار لمواطنى الدولة أو لدول الجوار أو لأعضاء المجتمع الدولى الآخرين . كما يفرض هذه المبادئ كون الحق فى بيئة نظيفة يُعد من الحقوق التى أصبحت تلقى اعترافاً دولياً ودستورياً كبيراً ، ويفرضها أيضاً عدم إمكان الفصل فيما بين الحماية الدولية للبيئة والحماية الوطنية لها عن طريق الأجهزة الإدارية فى داخل كل دولة ، فقد ذكرنا سالفاً أنه على الرغم مما تقرره الحماية الدولية للبيئة من مبادئ هامة فى حماية البيئة ، إلا أن ذلك لا قيمة له ما لم تكن هناك حماية إدارية فعالة تستطيع أن تضع هذه المبادئ موضع التنفيذ.

فالواقع أن المسافة فيما بين الحماية الدولية للبيئة والحماية الداخلية لها من خلال الأجهزة الإدارية تتلاشى يوماً بعد يوم ، حتى يمكن القول إن كل ما تقرره قواعد القانون الدولى من مبادئ لحماية البيئة هى فى ذات الوقت قد تصلح أن تكون مبادئ تحكم عمل الإدارة فى حماية البيئة.

وفى ضوء ما تقدم كان لزاماً على دراسة كهذه - توضح الحماية الإدارية للبيئة - أن تتعرض لبعض المبادئ الهامة التى توصل إليها القانون الدولى فى حماية البيئة باعتبار أن بعضها مبادئ عامة تحكم عمل الأجهزة الإدارية الوطنية فى حماية البيئة.

وتتمثل المبادئ العامة لحماية البيئة فى نطاق القانون الدولى فى عدة مبادئ ، منها : فى مبدأ المشاركة ومبدأ الوقاية بمفهومه التقليدى والحديث ، ومبدأ الملوث يدفع ، ومبدأ التنمية المستدامة ونظراً لأن هذه المبادئ ليست كلها مرتبطة بالحماية الإدارية للبيئة ، لذلك فإننا سوف نقتصر فى هذا الفصل على تناول المبادئ التى تبدو لها أهمية خاصة بالنسبة للحماية الإدارية وهى مبدأ المشاركة ، ومبدأ الوقاية، وعليه سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فى الأول منهما مبدأ المشاركة ، ونتناول فى الآخر مبدأ الوقاية والتطور الحديث له من خلال مبدأ الاحتياط الذى يعتبر شقاً منه.

المبحث الأول

مبدأ المشاركة

Le principe de participation

إذا كانت الأجهزة الإدارية فى الدولة هى المعول عليها بصفة أساسية فى حماية البيئة ، فإنه لا يمكن إنكار هذا الدور على الأفراد والجماعات غير الحكومية فى الدولة . وبخاصة بعد أن أصبحت البيئة النظيفة الصحية حقاً من حقوق الأفراد فى الدولة ، وذلك سواء باعتراف الاتفاقيات الدولية وأحكام القضاء الدولى أو الوثائق الدستورية والقوانين الداخلية للدول. [٤٣٤]

---

(٤٣٤)

R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 164.

ففى نطاق القانون الدولى ، نجد أن المبدأ الأول من إعلان استكهولم لعام ١٩٧٢ بشأن البيئة البشرية يؤكد على أن للإنسان حقاً أساسياً فى الحرية والمساواة ، وفى ظروف معيشية مرضية ، وفى بيئة محيطة تسمح له بالحياة بكرامة ورفاهية . وعلى الإنسان واجب مقدس بحماية وتحسين البيئة للأجيال الحاضرة والمستقبلة. [٤٣٥] وبذلك يكون إعلان استكهولم لعام ١٩٧٢ قد أكد على حق الإنسان فى بيئة نظيفة ، مما دفع البعض إلى القول – مصداقاً لما ورد فى هذا الميثاق – إن هذا الحق يرقى إلى مرتبة الحقوق الأساسية للإنسان. [٤٣٦]

كذلك أكد الميثاق العالمى للطبيعة لعام ١٩٨٢ فى المبدأين رقمى (٢٣) و (٢٤) من المبادئ العامة له وجوب إتاحة الفرصة لجميع الأشخاص وفقاً لتشريعهم الوطنى للإسهام منفردين أو مشاركين مع غيرهم فى صياغة القرارات ذات الصلة المباشرة ببيئتهم ، وإتاحة وسائل الانتصاف أمامهم إذا لحق ببيئتهم ضرر أو تدهور . ويجب على كل شخص أن يعمل وفقاً لأحكام الميثاق العالمى للطبيعة ، وعليه أن يسعى بمفرده أو مع غيره أو من خلال مشاركته فى الحياة السياسية إلى ضمان الوفاء بأهداف ومتطلبات هذا الميثاق. [٤٣٧]

بل إننا نجد أن الدول النامية قد سبقت الدول المتقدمة فى إقرار حق الإنسان فى بيئة سليمة . فالمادة الرابعة والعشرون من الميثاق الإفريقى لحقوق الإنسان والشعوب لعام ١٩٨١ تعرضت لحق الإنسان فى بيئة سليمة ؛ إذ قررت أنه " لكل الشعوب الحق فى بيئة مرضية وشاملة وملائمة للتنمية ". [٤٣٨]

---

[٤٣٥] انظر بشأن شرح وتفصيل هذا المبدأ : أ.د. مصطفى سلامة حسين و د. منوس فلاح الرشيدى ، القانون الدولى للبيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٨٤.

[٤٣٦] راجع فى ذلك : أ.د. نبيلة عبد الحليم كامل ، نحو قانون موحد لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٧ وما بعدها.

[٤٣٧] انظر فى تفصيل ذلك : أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى ، المرجع السابق ، ص ١١٢.

[٤٣٨] انظر فى ذلك : د. رضوان أحمد الحاف ، حق الإنسان فى بيئة سليمة فى القانون الدولى العام ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ١٩٦ وما بعدها.

أيضاً نجد إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية لعام ١٩٩٢ يؤكد فى المبدأ العاشر منه على وجوب معالجة قضايا البيئة عن طريق مشاركة جميع المواطنين المعنيين ، بحيث توفر لكل فرد فرصة مناسبة على الصعيد الوطنى للوصول إلى ما فى حوزة السلطات العامة من معلومات متعلقة بالبيئة ، بما فى ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والأنشطة الخطرة فى المجتمع . كما يجب أن تتاح لكل فرد فرصة المشاركة فى عمليات صنع القرار ، وأن تقوم الدول بتيسير وتشجيع توعية الجمهور ومشاركته ، ويكون ذلك عن طريق إتاحة المعلومات له على نطاق واسع ، وأن يكفل له الوصول بفاعلية إلى الإجراءات القضائية والإدارية بما فى ذلك التعويض وسبل الانتصاف. [٤٣٩]

كذلك قامت دول الاتحاد الأوربى بجهود كبيرة من أجل إقرار مبدأ حق الإنسان فى البيئة ، فنجد أن الفقرة الثانية من المادة رقم (١٧٤) من معاهدة (Maastricht) المبرمة فى ٧ فبراير ١٩٩٢والتى تقابل المادة (R ١٣٠) المضافة فى يوليو عام ١٩٨٧المعاهدة المجموعة الأوربية (Communité Européenne) ١٩٥٧وضعت البيئة على سلم أولويات الاتحاد الأوربى ، حيث نصت على أن " سياسة المجموعة الأوربية فى مجال البيئة تطمح إلى مستوى عال من الحماية ". وقد تم تسجيل هذا الاهتمام فى المادة رقم (٣٧) من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوربى المبرم فى ٧ ديسمبر ٢٠٠٠ إذ قرر " أن توفير مستوى عالٍ من حماية البيئة وتحسين نوعيتها يجب أن يُدرج ضمن سياسة الاتحاد ، ويُضمن استناداً لمبدأ التنمية المستدامة ".[٤٤٠]

أيضاً فإننا نجد العديد من الأحكام القضائية التى صدرت عن المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان تؤكد فيها حق الإنسان فى البيئة ، فقد ذكرت فى حكمها الصادر فى عام ١٩٩٤ فى قضية (Lopez-Ostra) " بأن الحق فى البيئة

---

[٤٣٩] راجع فى تفصيل أكثر : د. عامر محمود طراف ، أخطار البيئة والنظام الدولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان ، ١٩٩٨ ، ص ٧٥ وما بعدها.

[٤٤٠] انظر : د. موسى مصطفى شحادة ، الحق فى الحصول على المعلومات فى مجال البيئة ، حق من الحقوق الأساسية للإنسان ، المرجع السابق ، ص ١٣.

يرتبط بالحق فى احترام الحياة الخاصة ، والحياة العائلية المنصوص عليهما فـــى المادة رقم (٨) من الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان " [٤٤١]. وأكدت فـــى حكـــم آخر أن الحق فى البيئة يرتبط بالحق فى احترام الحياة الخاصة والحياة الأســـرية والمسكن. [٤٤٢]

بالإضافة إلى ما تقدم فإن الدستور الفرنسى قد تم النص فيه على الحق فى البيئة بموجب تعديل دستورى تم إقراره عام ٢٠٠٥ [٤٤٣] وســـوف نتنـــاول ذلـــك تفصيلاً فى الباب الثالث من هذا البحث . وفى جمهورية مصر العربية تم الـــنص مؤخراً على حماية البيئة بموجب التعديل الدستورى الذى أُدخل على دستور عـــام ١٩٧١ وذلك فى عام ٢٠٠٧ وتمت الموافقة عليه فى الاستفتاء الذى أُجرى بتاريخ ٢٦ مارس ٢٠٠٧ ، حيث قررت المادة (٥٩) المضافة إلى الدستور " أن حماية البيئة واجب وطنى ، وينظم القانون التدابير اللازمة للحفاظ على البيئة الصالحة " . ويبدو من هذا النص صراحةً أنه قرر ضرورة مشاركة الأفراد والجماعات غيـــر الحكومية فى حماية البيئة باعتباره واجباً ملقى على عاتقهم فهـــو يمثـــل صـــورة صريحة لمبدأ المشاركة.

وفى دولة الكويت – سبق أن ذكرنا – أنه على الرغم من عدم وجود نص صريح فى الدستور الكويتى الصادر بتاريخ ١١ / ١١ / ١٩٦٢ على الحـــق فـــى البيئة وحمايتها ؛ فإن الفقه قد استخلص أساساً دستورياً لحماية البيئة من روح هذا الدستور وذلك من خلال نصوصه المتعلقة بالمقومات الأساسية للمجتمع الكويتى ،

---

(٤٤١)

CEDH, 9 décembre 1994, Lopez-Ostra C/Espagne, REDE, 1997, No. 1 P. 89.

(٤٤٢)

CEDH, 19 Février 1998, Guerra et autre C/Italie, et Hatton 2001, A.J.D.A., mars 2003 P. 353.

(٤٤٣)

Loi Constitutionnelle n° 2005- 205 du ler mars 2005 (charte de l'environnement), Jo. N° 51 du 2 mars 2005, p 3697.

وعلى وجه الخصوص نص المادتين (١١ – ١٥) من الباب الثانى من الدستور واللتين تكفلان حق المواطن فى الرعاية الصحية والاجتماعية.

كذلك نجد أن حق الأفراد والجمعيات الأهلية غير الحكومية فى المشاركة فى حماية البيئة لا يستند فقط إلى كون الحق فى البيئة قد أصبح من الحقوق التى لاقت اعترافاً دولياً وداخلياً بموجب الوثائق الدستورية ، وإنما تعضده كذلك بعض المبادئ الإدارية الهامة التى تهدف إلى حسن سير العمل الإدارى مثل مبدأ شفافية وديمقراطية الإدارة [٤٤٤] ، فيجب أن تـُتيح الإدارة للأفراد والجماعات غير الحكومية الحق فى المشاركة فى القرارات البيئية ، ولا يتأتى ذلك إلا إذا سُمح لهؤلاء الأفراد وتلك الجماعات بالاطلاع على البيانات المحفوظة لدى الإدارة ذاتها [٤٤٥] عن حجم

---

[٤٤٤] راجع بشأن مساوئ السرية فى عمل الإدارة والأسس التى يستند عليها مبدأ ديمقراطية وشفافية الإدارة ومضمون كلٍ منهما ، كلاً من أ.د. ماجد راغب الحلو ، السرية فى أعمال السلطة التنفيذية ، مجلة الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، العدد الأول ، السنة السابعة عشرة ، ١٩٧٥ ، ص ٤٣ وما بعدها – أ.د. محمد باهى أبو يونس ، التنظيم القانونى لحرية الحصول على الوثائق الإدارية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢م ، ص ١٢ وما بعدها – د. محمد عبد الواحد ، من السرية إلى الشفافية الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٥ وما بعدها – د. موسى مصطفى شحادة ، الحق فى الحصول على المعلومات فى مجال البيئة ، حق من الحقوق الأساسية للإنسان ؟ ، المرجع السابق ، ص ٣ وما بعدها.

وانظر كذلك :

A. Grand, Médiateur, Réperatoire de Contentieux Administratif, Enceclopedie, Dalloz, 1993, p. 5.

Y. Jegouzo, Le droit à la Transparence Administrative, EDCE, 1991, No. 43 PP. 199 et 200

J. Lavessiere, Réflexions sur Pratique Administrative, Coll. Information et Transparence, P.U.F., 1988, P. 168.

P. Ferrari, Les droits des Citoyens dans leurs Rélations avec les Administrations, A.J.D.A., Juin 2000 PP. 471 - 485.

[٤٤٥] جدير بالذكر أن دولة الكويت تخطو خطىً سريعة فى سبيل إتاحة المعلومات الإدارية للمواطن الكويتى ، سواء فى مجال البيئة أو غيره من المجالات ، فقد تقدم أحد نواب مجلس الأمة بمشروع قانون يسمى قانون حق الاطلاع على المعلومات ، ويتيح هذا القانون =

المشكلات والمخاطر البيئية ، وكيفية توقيها ، والدور الذى يمكن أن يلعبه الأفـراد فى ذلك . ففى فرنسا نجد أنه طبقاً لما جاء فى قـانون ٣٠ ديـسمبر ١٩٩٦ الخـاص بترشيد استخدام الطاقة يجوز للأفراد والجماعات غيـر الحكوميـة الاطـلاع علـى المستندات الإدارية ، وعلى وجه الخصوص تقارير الرقابة ، ودراسات التقييم البيئـى التى تصنعها الشركات ذاتها ، والمشاركة فى إعداد القرارات الخاصة بأخـذ التـدابير والاحتياطات فى مواجهة هذه الشركات من قبل الإدارة من أجل حماية البيئة.[٤٤٦]

= للمواطنين الكويتيين الحق فى الاطلاع على المعلومات والمستندات الإدارية ، بل لهـم حـق الحصول على نسخة منها . ويقع هذا المشروع فى عشرة فصول وثلاث وستين مادة ، تنـاول الفصل الأول منها تعريفات عامة حول القانون وأغراض تطبيقه والمقصود بالجهات الإداريـة المختصة فيه ، وتناول الفصل الثانى أهداف ومبادئ من هذا القانون والتى تتمثل فى :

(أ) تمكين المواطنين من ممارسة حق الاطلاع على المعلومات والحصول على نـسخة منها.

(ب) بث روح النزاهة والمسائلة فى جميع الجهات الإدارية.

(ت) تأكيد الشفافية بين الحكومة والمواطنين ، وتشجيع الانفتاح على الشعب.

وتناول الفصل الثالث الإجراءات التى تتخذها الجهات الإدارية لتمكين المواطنين من هـذا الحق ، وتضمن الفصل الرابع كيفية تقديم طلب الحصول على المعلومات ، ثم تناول الفصل الخامس الاستثناءات على الحق فى الحصول على المعلومات ، وقرر الفصل السادس إنشاء ديوان للمعلومات العامة بمجلس الوزراء ، وبين فى الفصلين السابع والثامن تشكيل هـذا الديوان مهامه ، وتناول الفصل التاسع العقوبات التى توقع على الموظف الممتنع عن تطبيق أحكام هذا القانون ، وأخيراً تناول الفصل العاشر أحكاماً ختامية تتعلق بكيفية تفسير نصوص المشروع ، والجهة المناط بها إصدار لائحته التنفيذية . راجع بشأن تفـصيل أكثـر لهـذا المشروع جريدة الرأى الكويتية ، العدد ١٠٣٣٣٥ الصادر يوم الخميس ١٨ أكتـوبر ٢٠٠٧ ، الصفحة الخامسة . ونعتقد أن من شأن إقرار هذا المشروع مـن مجلـس الأمـة تـدعيما للديمقراطية والشفافية الإدارية ولحق الأفراد والجماعات الأهلية فى المشاركة فى العمـل الإدارى بصفة عامة وحماية البيئة بصفة خاصة ، كما أنه من شأنه تحسين سـلوك الإدارة العامة فى الكويت والإقلال من الروتين والبيروقراطية الإدارية.

[٤٤٦] راجع بشأن استخلاص مبدأ مشاركة الأفراد والجمعيات غير الحكومية فى فرنسا استنادا إلى مبدأ ديمقراطية الإدارة من ناحية ، وبعض التشريعات الفرنسية الخاصة بحـق المـواطن الفرنسى فى الحصول على المعلومات فى مجال البيئة من ناحية أخرى كلاً من : =

وتبدو أهمية مبدأ المشاركة ، فى نطاق عمل الأجهزة الإدارية فى حماية البيئة ، فى أنه يعمل من ناحية أولى على إعانة هذه الأجهزة فى تحقيق أهدافها فى حماية البيئة من خلال تفهم هؤلاء الأفراد والجماعات للمخاطر والمشاكل البيئية ويساعد كثيراً فى التمكين لقراراتها وأعمالها فى نطاق حماية البيئة ، ومن ناحية ثالثة تبدو قيمته فى سهولة تنفيذ هذه القرارات عن رضى وقبول نفس من هؤلاء الأفراد والجماعات حال كونهم يعلمون مدى المصلحة العامة فيها . أضف إلى ما تقدم فإن مشاركتهم هذه هى من قبيل ممارستهم لحقهم فى بيئة نظيفة وفيها استفادة للإدارة من خبراتهم فى المجال البيئى [٤٤٧] ، وقد سبق لنا أن تناولنا فى الباب الأول من هذا البحث حماية الأفراد والجماعات للبيئة وهى التجسيد الحقيقى

- = R. ISMAIL: La politiqué de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 164.
- R. Romi, Droit et administration de l'environnement, 3e éd Montchrestien, 1999, p. 118.

[٤٤٧] وقد أقر القضاء الكويتى للأفراد والجماعات والأهلية غير الحكومية بالحق فى المشاركة فى حماية البيئة واعتبره مجرد تطبيق لنص المادتين (٣٦ – ٣٧) من الدستور الكويتى الخاصتين بحرية الرأى ، وحق كل إنسان فى التعبير عن رأيه ، كما أنها تعد من قبيل الشفافية الإدارية ، فقد قررت المحكمة الكلية دائرة جنايات (جنح صحافة) فى إحدى قضايا السب والقذف المنسوب لرئيس جمعية الخط الأخضر فى حق مدير مصفاة الشعيبة للبترول " أن المخاطر الناجمة عن استخدام أو نقل أو تداول أو تخزين المواد الكيماوية لأغراض سلمية ، سواء كانت داخل جهات التعامل معها أو خارجها تطلب الوقاية من وقوع حوادث أثناء استخدامها وتداولها ، يتوجب فيها تطبيق خطة سلامة بمعرفة جهة التعامل بأقصى الإمكانات ، وذلك بطلب دعم الجهات المعنية كما يجب التخلص من النفايات الملوثة بالطرق السليمة ، وأن ما تم نشره من قبل المتهم الأول بوصفه رئيس جمعية الخط الأخضر (غير المشهرة) لا تخرج عن كونها نصائح ومناشدة للجهات المختصة غايتها حماية البيئة وحماية الأفراد من مخاطر التلوثات الكيماوية بموجب أجواء حرية إبداء الرأى والشفافية التى تبديها الدولة ".

راجع : حكم المحكمة الكلية ، دائرة جنايات (جنح صحافة) ، الصادر بجلسة ٢٠٠٤/٢/٢٨ فى القضية رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٣ جنح صحافة ، غير منشور.

لمبدأ المشاركة فى حماية البيئة. [448]

على أن مبدأ المشاركة فى حماية البيئة لن يؤتى ثماره وأهميته - سالفة الذكر - إلا إذا مكنت الأجهزة الإدارية الأفراد والجماعات الأهلية من المعلومات البيئية ، وذلك عن طريق إتاحة الأبحاث والدراسات البيئية لهم لتوعيتهم بالمخاطر والمشاكل البيئية ، وكيفية توقيها والاستنارة برأيهم عند وضع الخطط البيئية أو عند تنفيذها وهو ما سنتناوله تفصيلاً فى الباب الثالث من هذا البحث عند الحديث عن دور الإدارة فى حماية البيئة من خلال نشاطها المرفقى.

---

[448] راجع فى تفصيل أكثر بشأن كيفية مشاركة الأفراد والجماعات غير الحكومية فى حماية البيئة : د. محمد السيد عامر ، المشاركة الشعبية لحماية البيئة من منظور الخدمة الاجتماعية ، المكتب الجامعى الحديث ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص ٢٠١ وما بعدها.

المبحث الثانى

مبدأ الوقاية

Le principe de prévention

يقصد بالوقاية أن تتخذ الأجهزة الإدارية كافة التدابير والاحتياطات التـــى تهدف إلى عرقلة المخاطر البيئية ، أو وقفها ، أو فرض احترام القواعد القانونيـــة المتعلقة بالبيئة ، أو وقف خرقها. (٤٤٩)

والواقع أن الوقاية من المخاطر والمشاكل البيئية يعتبر مبدأ جوهرياً فـــى نطاق حماية البيئة ، ولعل ذلك يرتد إلى عدة أمور ، منها : أن من شأن عدم اتخاذ التدابير والاحتياطات اللازمة لحماية البيئة وقوع أضرار جسيمة بالوسط البيئـــى ، هذه الأضرار قد تثير مسئولية الإدارة فى الداخل أو الخارج ، كما أنه قد يـــصعب إزالة آثار هذه الأضرار على الوسط البيئى ، وحتى إن أمكن إزالة هذه الأضـــرار فإن ذلك يكون بتكلفة عالية جداً قد لا تستطيع الدول تحملها.

كما أن التعويض نفسه للمضارين من الأفراد أو الجماعات - نتيجة لعـــدم الأخذ بمبدأ الوقاية فى حماية البيئة من قبل الأجهزة الإدارية - قـــد لا يفلـــح فـــى علاج الآثار الضارة . فعلى سبيل المثال نجد أن التلوث الـــضار بالأشـــخاص أو الأموال حتى لو أمكن التعويض عنه قد لا يستطيع هذا التعويض جبـــر الأضـــرار الناتجة عن خطأ الأجهزة الإدارية ، فاستخدام مياه ملوثة بالرصـــاص والنتـــرات يؤدى إلى أمراض مختلفة ، كما أن وجود بعض المواد الملوثة فـــى الجـــو مثـــل أكاسيد الأزوت والأوزون "Oxydes d'azote et l'ozone" تؤدى إلى تكـــدير الهواء والإصابة بالأمراض المزمنة ، وعلى الأخص عند الأطفال ، وقد لا تفلـــح

---

(٤٤٩)

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 89.

إثارة مسئولية جهة الإدارة المدنية أن تعوض هذه الأضرار . (٤٥٠) وعليه فإنـــه مـــن الأوفق والأجدر بالأجهزة الإدارية أخذ سبل الوقاية منذ البداية ، خاصة أنـــه بجـــوار تعويض المضارين من عدم مراعاة مبدأ الوقاية فإن الأجهزة الإدارية بحاجة إلى إنفاق تكاليف باهظة فى إصلاح الوسط البيئى الذى أصابه التلوث نتيجة خطئها ، وقد لا تفيد هذه التكاليف فى إصلاح الأضرار التى أصابت الوسط البيئى بصورة كبيرة. (٤٥١)

والواقع أن مبدأ الوقاية هو مبدأ قديم ، غرضه منع الأضـــرار البيئيـــة ، ولكن جدت بعض الأمور التى عملت على تطوير هذا المبدأ كى يتناسب مع مـــدى جسامة الأضرار التى يمكن أن تنجم عن الخطر البيئى المطلوب توقيه ومدى التيقن العلمى من إمكانية حدوث هذه الأضرار ، أو مدى اكتشاف العلم لها بصورة كاملة من عدمه. (٤٥٢)

---

(٤٥٠)

- I. Romy, Mise en oeuvre de la protection de l'environnement , éd. Universitaires Fribourg Suisse, 1997 , p. 3 .

(٤٥١)

- I. Romy, Mise en oeuvre de la protection de l'environnement , op cit, p. 4 .

وقد قرر البند التاسع من إعلان نيروبى لعام ١٩٨٢ أنه " يعد منع الإضرار بالبيئة أفـــضل من إصلاح الضرر الواقع فعلاً ، فهذه عملية شاقة ومكلفة .... ".

(٤٥٢) يعتقد فريق من الباحثين إمكان تقسيم مبدأ الوقاية إلى عنصرين أو مبدأين ، بحجة أن عنصر المنع أو الحظر لنشاط ما وهو الفكرة التقليدية للوقاية إنما يُثار عندما تكون الأضرار التى يمكن أن تحدث من ممارسة نشاط ما معلومة ومتيقنة، ويُثار عنصر الحيطة وهو الفكـــرة الحديثة للوقاية عندما تكون الأخطار البيئية أشد جسامة من ناحية كما أن الأضرار التـــى يمكـــن أن تنجم عنها غير متوافر اليقين العلمى بشأنها أى غير متيقنين إمكان حدوثها من ممارسة النشاط من عدمه .

راجع فى ذلك كلاً من : د. محمد صافى يوسف ، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٥٧ وما بعدها – د. مسلط قويعان الـــشريف المطيرى ، المسئولية عن الأضرار البيئية ومدى قابليتها للتأمين ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ١٣٥ وما بعدها. =

فكلما كان احتمال الأضرار البيئية معلوماً ومتيقناً فإنه يجوز اللجوء إلى المنع أو الحظر إذا ما توفر مبرره - وهو الصورة التقليدية للمبدأ - وكلما كان احتمال وقوع الأضرار البيئية غير متيقن علمياً فى جانب منه - بالإضافة إلى أن النشاط المطلوب ينذر بأخطار جسيمة - فإننا بصدد الفكرة الحديثة لمبدأ الوقاية وهى الاحتياط أو الحذر . وعليه سوف نتعرض لكل من الفكرة التقليدية والحديثة للمبدأ آخذين فى الاعتبار أن الذى أدى إلى ظهور التطور الحديث للمبدأ هو مدى خطورة المشاكل البيئية التى يواجهها ، ومدى التيقن من الأخطار التى يمكن أن تنجم عن هذه المشاكل.

فالفكرة التقليدية لمبدأ الوقاية كانت تتطلب من الأجهزة الإدارية - وهى بصدد الموافقة على ممارسة نشاط ما - أن ترى دراسات حول تقييم المردود البيئى Etudes d'impact sur l'environnement لأى مشروع قبل التصريح بإنشائه ، وكذلك حول الآثار البيئية الجديدة للمشروعات القائمة بالفعل وفى حالة إذا ما أسفرت هذه الدراسات عن إمكان وجود أضرار بيئية من جراء الموافقة على ممارسة النشاط الجديد أو استمرار النشاط القديم فإنها تتخذ التدابير والإجراءات الضرورية لمنع وقوع الآثار البيئية الضارة أو العمل على تقليلها ، وذلك سواء بمنع النشاط أو حظره أو إلزامه باتخاذ طرق معينة تقلل من الآثار البيئية الضارة له ، وهو ما يجد له تطبيقاً فى نطاق الحماية الإدارية فى النشاط المرفقى والضبطى لجهة الإدارة وهو ما سيأتى الحديث عنه تفصيلاً فى الباب الثالث من هذا البحث.

- ونعتقد أن كلاً من فكرتى الحظر أو المنع والحيطة أو الحذر يدخل فى مبدأ الوقاية ، وأن الفارق بينهما هو فارق كمى فرضته طبيعة المخاطر والمشاكل البيئية حال كونها متجددة وغير محددة النتائج فى كثير من الأحيان ، ولا نرى مبرراً للقول بأن الحيطة أو الحذر يشكل مبدأ مستقلاً عن مبدأ الوقاية ، وكل ما فى الأمر أنها تمثل تطوراً حديثاً لمبدأ الوقاية فرضته جسامة الأخطار وعدم التيقن من الأضرار ، أى أن الأخطار والأضرار التى يتم مواجهتها عبر فكرة الحيطة أكثر جسامة وأقل تيقناً من تلك التى تواجهها الفكرة التقليدية لمبدأ الوقاية.

على أن هذه الفكرة التقليدية لمبدأ الوقاية وإن كانت قد أفلحت في الماضي في حماية البيئة – وما زال لها مميزاتها وأهميتها – باعتبار أن الأخطار والمشاكل البيئية والأضرار التي تنجم عنها كانت معلومة من ناحية ، ومحدودة من ناحية أخرى ، إلا أن هذه الفكرة التقليدية لم تعد تكفي وحدها لحماية البيئة ، خاصة في ظل وجود أخطار ومشاكل جديدة تحيط بالوسط البيئي نتجت عن التطور العلمي في كافة الأنشطة الإنسانية ، وهو ما رشح بقوة إلى ضرورة تطور مبدأ الوقاية لمواجهة هذه الأخطار الحديثة، والتي هي بالضرورة أكثر جسامة في ظل التقدم التكنولوجي والعلمي ، كما أن الأضرار التي يمكن أن تنجم عنها ليست معلومة أو متيقنة في الكثير من جوانبها ، وقد بدأ هذا التطور في شكل ما يُعرف في الفقه بمبدأ الحيطة ، ونظراً لحداثة هذه الفكرة والخصوصيات التي تتمتع بها فإننا سوف نتناولها بشيء من التفصيل.

مبدأ الحيطة Le principe de precaution :

يُقصد بمبدأ الحيطة في نطاق حماية البيئة ، اتخاذ جميع التدابير والاحتياطات اللازمة لمنع وقوع الأضرار البيئية الجسيمة ، التي يثور شك حول إمكان وقوعها إذا ما رُخص بإقامة نشاط ما ، على الرغم من عدم وجود أدلة علمية أو يقين علمي يؤيد هذا الشك. (٤٥٣)

والواقع أن مبدأ الحيطة في نطاق حماية البيئة فرضه تطور المخاطر والمشاكل البيئية ، وما ينجم عنها من أضرار بيئية خطيرة تثير حال وقوعها مسئولية الدولة متمثلة في أجهزتها الإدارية ، سواء على المستوى الوطني أو الدولي.

---

(٤٥٣) راجع في ذلك تفصيلاً :

- B. Martin, Le principe de precaution en droit international de l'environnement, R.G.D.I.P., 1999-3, p. 632.
- L. Lanoy, Le principe de précaution : dernières évolutions et perspectives, BDEI, 1/2001, p. 2.
- A. Kiss et D. Shelton, Traité de droit européen de l'environnement, ed. Frison - Roche, 1995, p. 43.
- T. Selim, principe de précaution et prevention des crises : l'exemple des iles Spratly, NSS, 1997, vol. 5, n° 4, p. 44.

ورغم عدم توافر العلم الكافي عن تحديد ماهية هذه الأضرار البيئية التي يمكن أن تقع مستقبلاً وميعاد وقوعها ومع ذلك فإن الدول - متمثلة في أجهزتها الإدارية - لا يمكن لها أن تتعلل بغياب اليقين العلمي عن احتمال وقوع هذه المخاطر والأضرار الناجمة عنها للإفلات من اتخاذ الاحتياطات اللازمة للحيلولة دون وقوع الأضرار البيئية الناجمة عن هذه المشاكل . فعندما نكون بصدد مخاطر ومشاكل بيئية - حتى ولو لم يقم الدليل على احتمال وقوعها - يجب على الأجهزة الإدارية أن تعمل وكأنها أمام مخاطر ومشاكل وأضرار متيقنين وقوعها حتى لا تُثار مسئوليتها عن هذه الأضرار فيما بعد [٤٥٤] ، دون تعارض ذلك مع الأخذ بأسباب التنمية والتقدم. [٤٥٥]

وقد انقسم الفقه حول بداية ظهور مبدأ الحيطة في نطاق القانون الدولي [٤٥٦]

---

(٤٥٤)

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 93.
- B. Martin, Le principe de précaution en droit international de l'environnement, op. cit. p. 633.

(٤٥٥) والواقع أن التوفيق بين متطلبات حماية البيئة ومتطلبات التنمية الاقتصادية هو غرض مبدأ التنمية المستدامة " Le principe du développement durable " وهو مبدأ وثيق الصلة بمبدأ الحيطة والحذر إذ يحاول أن يربط بين وجهتي نظر متباعدتين إلى حد كبير لكل من الدول المتقدمة والنامية حول مدى أهمية مراعاة البُعد البيئي عند إعداد السياسات البيئية ، فإعمال هذا المبدأ يتطلب عدم النظر إلى حماية البيئة بصفة مستقلة ومنفردة ، وإنما إدماجها في عملية التنمية الاقتصادية واعتبارها جزءًا لا يتجزأ عنها.

راجع في تفصيل أكثر كلاً من :

- P. Dupuy, Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ?, R.G.D.I.P., 1997-4, p. 886.
- G. Fievet, Réflexions sur le concept de l'environnement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux, R.B.D.I., 2001-1, p. 134.

(٤٥٦) يعتقد بعض الفقه أن مبدأ الحيطة تمتد جذوره إلى بعض التشريعات الداخلية للدول في بدايات السبعينيات من القرن الماضي فقد تم العثور على أصول لهذا المبدأ في برنامج الحكومة الفيدرالية الأمريكية المتعلق بالبيئة والصادر عام ١٩٧١ . وإن كانوا قد اعتبروا أن أول ظهور رسمي للمبدأ يرتد إلى سنة ١٩٧٤ حينما ظهر في ألمانيا في أعقاب صدور قانون -

إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية ، فذهب الاتجاه الأول : إلى أن مبدأ الاحتياط كانت بداية ظهوره مع الإعلان النهائى لمؤتمر استكهولم حول البيئة والإنسان عام ١٩٧٢ ، وسجل ظهوره أيضاً فى الاتفاقات الدولية التى تمخضت عن انعقاد المؤتمرات الدولية الوزارية حول بيئة بحر الشمال فى عام ١٩٧٦ ، وعقب ذلك أصبح المبدأ دائم الإدراج فى غالبية المعاهدات الدولية المرتبطة بحماية البيئة البحرية. (٤٥٧)

فى حين نجد أن الاتجاه الثانى من الفقه : يرى أن الإرهاصات الأولى للمبدأ قد ظهرت فى العقد الثامن من القرن العشرين حين أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة الميثاق العالمى للطبيعة عام ١٩٨٢، أيضاً ومع توقيع اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار عام ١٩٨٢ ، وعقد الاتفاقية حماية طبقة الأوزون عام ١٩٨٥. (٤٥٨)

وفى حين نجد أن اتجاهاً ثالثاً فى الفقه : يزعم أن الظهور الحقيقى للمبدأ

- Vorsorgeprinzip وهو قانون خاص بتوقى الأضرار الناشئة عن مخاطر الأمطار الحمضية ويشير هذا البعض – على الرغم مما تقدم – إلى أن مضمون المبدأ يجد له جذوراً فى كتابات أرسطو حيث كان هذا الأخير يعتبر "الحذر" بمثابة همزة الوصل بين الأخلاق والسياسة ، وقد وجد المبدأ أيضاً تطبيقاً لدى قدماء الرومان الذين كانوا يعتبرون الحذر فضيلة عامة تستوجب الاحتياط . راجع فى تفصيل أكثر بشأن تاريخ وجذور مبدأ الحيطة د. مسلط قويعان الشريف المطيرى ، المسئولية عن الأضرار البيئية ومدى قابليتها للتأمين ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ وما بعدها – د. محمد صافى يوسف ، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية ، دراسة فى إطار القانون الدولى للبيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٣ وما بعدها.

(٤٥٧) فقد طالب المؤتمر الدولى الثانى بشأن حماية بيئة بحر الشمال عام ١٩٩٠ الحكومات الموقعة على الاتفاقية بوجوب تطبيق مبدأ الحيطة ، بمعنى أن تتخذ التدابير اللازمة لتجنب الآثار الضارة للمواد الملوثة للبيئة البحرية حتى لو لم يكن هناك دليل علمى على وجود رابطة سببية بين الإرساليات البحرية والآثار الضارة.

راجع فى شأن ذلك :

- L. Lanoy, Le principe de précaution : dernières évolutions et perspectives, op cit , p. 3.
- A. Kiss et D. Shelton, Traité de droit européen de l'environnement, op cit , p. 44.

(٤٥٨)

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 91.

إنما يعود فقط إلى أوائل التسعينيات من القرن الماضـــي ، حينمـــا اعتبرتـــه اللجنـــة الاقتصادية لأوربّا التابعة للأمم المتحدة مبدأ عاماً يجب أن يحكم السياسات البيئية للدول ، وكان ذلك بمناسبة الإعلان الصادر عنها في الخامس عشر من مـــايو عـــام ١٩٩٠ . أيضاً تم النص على ذات المبدأ في اتفاقية باماكو المتعلقة بحظـــر اســـتيراد النفايـــات الخطرة في إفريقيا ، ومراقبة حركة النفايات المنتجة فيها عبر الحدود وكان ذلك ما تـــم إقراره في يناير عام ١٩٩١ من قبل وزراء البيئة في أكثر من خمسين دولة إفريقيـــة ، كذلك تم الإشارة إليه في ذات الفترة بمناسبة إعلان ريو عام ١٩٩٢ وإبـــرام اتفـــاقيتي الأمم المتحدة حول التغيرات المناخية والتنوع الحيوي في العام ذاته. [٤٥٩]

شروط تطبيق مبدأ الحيطة :

يتطلب تطبيق مبدأ الحيطة توافر شرطين مجتمعين؛ [٤٦٠] **أولهما** وجـــود خطر يُنذر بوقوع أضرار جسيمة ، أو أضرار لا يمكن مقاومتهـــا علـــى الوســـط البيئي . **والآخر** غياب اليقين العلمي عن إمكانية وقوع الأضرار التـــي يمكـــن أن تنجم عن هذا الخطر . والواقع أن هذين الشرطين مجتمعين هما اللـــذان يميـــزان المفهوم الحديث لمبدأ الوقاية عن مفهومه التقليدي السابق الحديث عنه – فإذا كانت الأضرار البيئية التي يهدف مبدأ الوقاية بمفهومه التقليدي إلى منعها متيقنـــاً مـــن إمكان وقوعها ؛ فإن الأضرار التي يهدف مبدأ الحيطة إلى توقيها لا يوجـــد يقـــين علمي عن إمكانية حدوثها من عدمه . وسوف نلقي الضوء على كل شـــرط مـــن هذين الشرطين :

---

(٤٥٩) قرر المبدأ الخامس عشر من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية لعام ١٩٩٢ " من أجل حماية البيئة ، تأخذ الدول على نطاق واسع بالنهج الوقائي ، حسب قدراتها وفي حال ظهور خطر حدوث ضرر جسيم أو لا سبيل إلى عكس اتجاهه ، **لا يستخدم الافتقار إلى التيقن العلمـــي الكامل سبباً لتأجيل اتخاذ تدابير فعالة من حيث التكلفة لمنع تدهور البيئة** " .
انظـــر في تفصيـــل ذلـــك : أ.د. بدرية عبد الله العوضـــي ، أبحـــاث فـــي القانـــون الوطنـــي والدولـــي ، المرجـــع السابـــق ، ص ١١٦.

(٤٦٠) انظر بشأن شروط تطبيق مبدأ الحيطة أو الاحتياط : د. محمد صافي يوسف ، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية ، المرجع السابق ، ص ٦٧ وما بعدها.

١- وجود خطر يهدد بوقوع أضرار جسيمة ، أو أضرار يصعب مقاومتها بالوسط البيئى.

فالخطر الذى يواجه مبدأ الحيطة إمكانية وقوعه هو خطر من درجة معينة من الجسامة ، فلا يكفى الخطر البسيط للقول بتطبيق هذا المبدأ . لذلك فإن تحديد مفهوم الخطر الذى يُبرر تطبيق مبدأ الحيطة يبدو أمراً هاماً وضرورياً باعتبار أنه يترتب على إمكان تطبيق هذا المبدأ آثار كبيرة فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى ، تلك الآثار تنجم عن التدابير التى يتم اتخاذها فى ظل تطبيق مبدأ الحيطة. (٤٦١)

والواقع أن مفهوم هذا الخطر قد مر بثلاث مراحل تتابعت مع المدى الزمنى الذى تم فيه تطبيق هذا المبدأ ، ففى بدايات القرن التاسع عشر الميلادى كان يُنظر إلى الخطر على أنه أمر يخرج عن نطاق القانون . وعليه فإن القانون لم يكن ينظر إلى هذا الخطر إلا باعتباره قوة قاهرة ، أو إحدى الكوارث التى يترتب على حدوثها إمكان إنهاء الروابط القانونية القائمة بالفعل ، ولكن لا يمكن لهذا الخطر أن يكون مبرراً لإنشاء مثل هذه الروابط ، وعليه فإن الخطر بالمفهوم - سالف الذكر - يتمثل فى الظواهر الطبيعية غير التقليدية كالبراكين والأعاصير.

---

(٤٦١) فعلى سبيل المثال فإن مشروع السدود الذى كان سوف يتم تنفيذه على نهر الدانوب والمعروف بمشروع " جابسيكوفو، ناجيمارو - Projet Gabcikovo , Nagymaros " كان سوف يوفر كميات كبيرة من الكهرباء عن طريق المحطتين اللتين كان سوف يتم إنشاؤهما فى كل من سلوفاكيا والمجر ، كما أنه كان سوف يُحسن ظروف الملاحة والزراعة فى أجزاء نهر الدانوب الواقعة بين مدينة براتسلافيا عاصمة سلوفاكيا ومدينة بودابست عاصمة المجر ، وتحقيق تنمية إقليمية فى هذه الأجزاء ، وكذلك توفير الحماية لها من الفيضانات ، ومع ذلك فإن تمسك المجر بمبدأ الحيطة لتوقى الأضرار البيئية الجسيمة التى أثارها الرأى العام فى المجر ، ورأى أنها سوف تترتب على تنفيذ المشروع قضى على كل الفوائد الاقتصادية والاجتماعية التى يمكن أن تجنى من وراء تنفيذ المشروع .
راجع بشأن قضية " جابسيكوفو ، ناجيمارو - Projet Gabcikovo , Nagymaros " وموقف محكمة العدل الدولية منها :
- Projet Gabcikovo , Nagymaros (Hongrie / Slovaquie). Arrêt, C.I.J. Recueil 1997 , p. 14 et s, para. 15 et s.
وانظر أيضاً د. أحمد أبو الوفا ، التعليق على قضاء محكمة العدل الدولية ، التعليق الثالث ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٩٨ ، ص ٢٢١.

وفى مرحلة تالية ظهر مفهوم آخر للخطـر لا يقتـصر علـى الظـواهر الطبيعية غير التقليدية – سالفة الذكر – وإنما يشمل بجوارها الأنشطة الحديثة التى يمارسها الإنسان فى شتى المجالات بفضل التقدم العلمى والتكنولوجى الكبير . وفى مرحلة ثالثة وأخيرة لم يقتصر النظر على المخاطر التى هى من صـنع الإنـسان على تلك التى يتوافر فى شأنها يقين علمي ولا تحتاج إلا إلى إعمال مبدأ الوقاية – بمفهومه التقليدى – وإنما يضم إليها أيضاً المخاطر التى يغيب بالنسبة لها اليقـين العلمى ، وتتطلب الحماية من آثارها اتخاذ التدابير الاحتياطية اللازمة والواقـع أن هذه المرحلة هى التى ولد فيها مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية. [٤٦٢]

ويمكن القول إنه يبدو أن هناك تعارضاً بين توقف تطبيق مبدأ الحيطة على شرطين ، يتطلب أولهما : أن يكون هناك غياب لليقين العلمى فيما يتعلق بالأضـرار البيئية التى يخشى وقوعها من جراء إقامة نشاط مُا ، ويتطلب الآخر إثبات أن هناك خطراً يترتب على وقوعه إحداث أضرار جـسيمة أو لا يمكـن مقاومتهـا ، إذ إن تساؤلاً يثور عن كيف يمكن أن يكون الخطر غير معلوم ويُطلب فـى ذات الوقـت إجراء تقييم له لإثبات أن حدوثه يؤدى إلى وقوع مثل هذه الأضرار ؟ [٤٦٣] ويعتقد البعض أن مثل هذا التناقض وإن كان يعكس مدى الغموض الذى ما زال يكتنـف تطبيق مبدأ الحيطة ، إلا أنه يرى أنه يمكن إزالة هذا التناقض عن طريق النظـر إلى أن المطلوب هنا ليس هو إجراء تقييم دقيق وأكيد للخطر والضرر الذى يخشى وقوعه وإنما المطلوب فقط هو تقييم أثر النشاط المقترح إقامته على البيئـة وفقـاً للمعرفة العلمية التقريبية القائمة فى وقت معين. [٤٦٤]

---

[٤٦٢] راجع فى شأن ذلك : د. محمد صافى يوسف ، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضـرار البيئيـة ، المرجع السابق ، ص ٧٥ وما بعدها.

[٤٦٣] راجع فى شأن هذا التناقض الظاهر بين شرطى تطبيق مبدأ الحيطة :

- A. Kiss et D. Shelton, Traité de droit européen de l'environnement, op cit , p. 45.
- B. Martin, Le principe de précaution en droit international de l'environnement, op. cit. p. 647.

[٤٦٤] انظر : : د. محمد صافى يوسف ، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية ، المرجع السابق ، ص ٧٧.

٢- غياب اليقين العلمى : إذا كان المبدأ أن القانون فى حمايته للبيئة إنما ينظر إلى مخاطر وأضرار بيئية أصبحت يقينية الوقوع أو أكيدة التحقق ، من خلال ما أثبتته العلوم الطبيعية والتجريبية ، فإن الأمر يسير على عكس ذلك فى نطاق الأضرار التى يتوقى مبدأ الحيطة حدوثها ، إذ أن البادى من شرط عدم التيقن العلمى الذى يعتبر أحد شروط تطبيق المبدأ أن القانون هنا يُتابع ظواهر ومخاطر بيئية لم يثبت العلم بوجه اليقين إمكان حدوثها . أى أن وقوعها وإن كان يبدو أمراً محتملاً إلا أنه غير محقق ، مثال ذلك أن يكون الترخيص بممارسة أحد الأنشطة الصناعية أو استخدام طرق معينة فى الزراعة يمكن أن ينتج عنه أضرار بيئية مستقبلية بحسب ما تكشف عنه الإمكانيات العلمية المتاحة وقت طلب الترخيص؛ فى حين أن هذه الأضرار غير متيقن من وقوعها عند ممارسة النشاط ، فيجب على الأجهزة الإدارية القائمة على منح الترخيص إعمال مبدأ الحيطة والحذر عن طريق اتخاذ كافة السبل والاحتياجات لتوقى احتمال حدوث هذه المخاطر البيئية مستقبلاً [٤٦٥] ، وبدون هذا الشرط يبدو مبدأ الحيطة لا وجود له ويكفى وجود مبدأ الوقاية بمفهومه التقليدى. [٤٦٦]

وقد أشارت العديد من المعاهدات الدولية لمبدأ الحيطة فى نطاق حماية البيئة ومنها بروتوكول مونتريال لخفض المواد المؤثرة على طبقة الأوزون فى عام ١٩٨٧ ، فقد تم الاتفاق فيه على اتخاذ إجراءات احتياطية لمنع التلوث بواسطة

---

[٤٦٥] ذلك أن القاعدة القانونية إنما يقتصر دورها على تنظيم سلوكيات سائدة فى المجتمع ، وحقائق وأفكار ثبت وجودها من الناحية العلمية والواقعية وأثارت مشاكل ومنازعات فى الواقع العملى ، ومن ثم احتاجت إلى تدخل المشرع لتنظيمها: راجع بشأن دور القاعدة القانونية فى المجتمع أ.د. محمد إبراهيم دسوقى ، النظرية العامة للقانون والحق ، ١٩٩١ ، بدون دار نشر ، ص ١٩.

[٤٦٦]

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 93.
- B. Martin, Le principe de précaution en droit international de l'environnement, op. cit. p. 646.

مواد معينة يمكن أن تـهدد طبقة الأوزون. [٤٦٧]

كذلك وردت الإشارة إلى مبدأ الحيطة بصورة صريحة بـإعلان ريـو لعـام ١٩٩٢ وذلك فى المبدأ الخامس عشر منه إذ قرر " .... لا يستخدم الافتقار إلـى التـيقن العلمى الكامل سبباً لتأجيل اتخاذ تدابير فعالة من حيث التكلفة لمنع تدهور البيئة ". [٤٦٨]

كذلك لقى المبدأ إشارة صريحة فى معاهدة الاتحاد الأوربى لعام ١٩٩٢ ، وإن كان قانون الاتحاد الأوربى لعام ١٩٨٦ قد سبق أن أشار إلـى الأدوات التـى يجب اتباعها فى سياسة حماية البيئة وذكر منها اعتماد العمل الوقائى ، وقـد ثـار خلاف فى الفقه حول مدى اتفاق ذلك مع مبدأ الحيطـة ، حيـث رأى الـبعض أن المبدأ الوقائى يكون فى حال وجود المعرفة العلمية ؛ فى حين أن مبدأ الحيطة يدعو على خلاف الوقاية لا إلى درء خطر معلوم وإنما إلى مخاطر لـم يثبـت اليقـين العلمى بعد الأضرار التى يمكن أن تنجم عنها ، وعليه فإن غالبية الفقه تتفق علـى أن ما جاء فى قانون الاتحاد الأوربى لعام ١٩٨٦ هو أمر متعلـق بمبـدأ الوقايـة بمفهومه التقليدى وليس مبدأ الحيطة. [٤٦٩]

كما تم الرجوع إلى المبدأ فى العديد من الاتفاقـات الدوليـة فـى بدايـة التسعينيات من القرن الماضى ، كاتفاقية لندن بشأن التعاون مـن أجـل مكافحـة التلوث بالهيدروكربوهيدرات بتاريخ ٣٠ نوفمبر ١٩٩٠ ، واتفاقية بـاريس بـشأن حماية الوسط البحرى للمحيط الأطلسى بتـاريخ ٢٢ سـبتمبر ١٩٩٢ ، واتفاقيـة هلسنكـى المتعلقة بحماية واستهلاك المجارى المائية الحدودية والبحيرات الدوليـة بتاريخ ١٧ مارس ١٩٩٢ ، واتفاقية صوفيا من أجل التعاون لحمايـة الاسـتهلاك

---

[٤٦٧] راجع فى ذلك : د. مسلط قويعان الشريف المطيرى ، المسئولية عن الأضرار البيئية ومدى قابليتها للتأمين ، المرجع السابق ، ص ١٣٦.

[٤٦٨] انظر : أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون الوطنى والدولى ، المرجع الـسابق ، ص١١٦.

[٤٦٩]

- N. de Sadeleer ; Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Universités Francophones. 1999. P. 139.

الدائم لمياه نهر الدانوب بتاريخ ٢٩ يونيو ١٩٩٤. [٤٧٠] كذلك أشارت المادة الأولى من التوجيه الأوربى بشأن المواد المعدلة وراثياً لعام ٢٠٠١ إلى مبدأ الحيطة ، وورد النص عليه كذلك فى الفقرة الأولى من المادة الرابعة من ذات التوجيه ؛ إذ قررت أنه يجب على الدول الأعضاء انسجاماً مع مبدأ الحيطة التأكد من أن المقاييس المناسبة يجب اتخاذها لتفادى التأثير السلبى على الصحة والبيئة والذى قد ينشأ من إطلاق المواد المعدلة وراثياً . وقد كان ذات المبدأ قد أُكد عليه قبل ذلك فى بروتوكول مونتريال الصادر فى ٢٨ يناير سنة ٢٠٠٠ بشأن الأغذية المعدلة وراثياً؛ [٤٧١] إذ نصت المادة العاشرة منه فى فقرتها السادسة على حكم يخص الدول النامية مضمونه أنه "عدم توافر اليقين العلمى نتيجة لعدم كفاية المعلومات والمعرفة العلمية ذات الصلة بمدى حدة الآثار المتحملة الناتجة عن كائن حى محور - مع الأخذ فى الحسبان المخاطر بالنسبة لصحة البشر - لا يمنع الطرف المستورد من اتخاذ قرار حسبما يتناسب بشأن استيراد الكائن الحى المحور المعنى على النحو المشار إليه فى الفقرة ٣ بهدف تجنب الآثار السلبية المحتملة". [٤٧٢]

كذلك وجد مبدأ الحيطة صدى له فى بعض التشريعات الوطنية ، ففى فرنسا تمت الإشارة إلى المبدأ فى عدة تشريعات ؛ منها : قانون بارنيير وذلك فى المادة رقم L. 200-1 ، وقانون حماية البيئة رقم 101 الصادر فى ٢ فبراير ١٩٩٥ حيث قرر فى المادة L. 110-1 أن مبدأ الحيطة يعنى " أن غياب اليقين العلمى مع توافر المعارف العلمية والفنية خلال لحظة معينة لا يجب أن يؤخر اتخاذ الاحتياطات والتدابير الكفيلة بتوقى أضرار بيئية جسيمة محتمل وقوعها حتى

---

[٤٧٠] راجع فى ذلك : د. مسلط قويعان الشريف المطيرى ، المسئولية عن الأضرار البيئية ومدى قابليتها للتأمين ، المرجع السابق ، ص ١٣٧.

[٤٧١]

- N. de Sadeleer : Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Universités Francophones. Op cit. P. 177.

[٤٧٢] راجع : د. رضا عبد الحليم عبد المجيد ، التكنولوجيا الحيوية بين الحظر والإباحة "دراسة للانعكاسات القانونية لتطبيقات الهندسة الوراثية فى مجال الأغذية والزراعة" ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٢٢.

لا تستعصى هذه الأضرار على العلاج حال حدوثها مستقبلاً ". وعلى ذلك فإن المبدأ يعنى – طبقاً لما أوردته المادة السابقة – وجوب أخذ الحيطة والحذر اللازمين فى مواجهة الأنشطة أو المنتجات المحتمل حدوث أضرار بيئية منها مستقبلاً ، وذلك لحين توافر أدلة قاطعة على أنها غير ضارة بالبيئة. (٤٧٣)

والواقع أن مبدأ الحيطة أو الحذر يُطبق فى فرنسا بصورة صريحة فى نطاق البيئة ، بل إنه يمكن القول إن ميلاده الحقيقى كان فى نطاقها ، ومع ذلك فإن تطبيق المبدأ لا يقتصرُ على الاحتياط من المخاطر البيئية فقط ، فيمكن الاستفادة من هذا المبدأ فى بعض المجالات الأخرى مثل جودة الصناعات الإنتاجية أو أعمال البناء ، أو حتى فى مجال الخدمات الصحية ، أو يكون ذلك عن طريق أخذ الحيطة والحذر اللازمين من قبل المؤسسات والأجهزة الإدارية القائمة على هذه المجالات ، ولا أدل على ذلك من ظهور بعض المُخاطر والأضرار الحديثة فى هذه المجالات والتى كان من الممكن توقيها عن طريق إعمال قواعد المبدأ بشأنها ، مثل المخاطر والأضرار المترتبة على فضيحة الدم الملوث بالإيدز فى فرنسا ، وانتشار مرض جنون البقر فى القارة الأوربية. (٤٧٤)

وقد تعرض مجلس الدولة الفرنسى لمبدأ الحيطة (٤٧٥) ، بمناسبة الطعن

---

(٤٧٣)

- L. Lanoy , Le principe de precaution : dernières évolutions et perspectives , op cit , p. 3 .
- A. Kiss et D. Shelton, Traité de droit européen de l'environnement, op cit , p. 44 .

(٤٧٤)

- M. Franc, Traitement Juridique du risqué et principe de precaution, AJDA,. Mars 2003p. 36 et s.
- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 94.

(٤٧٥) انظر :

CE, 22 novembre 2000 , ASSOCIATION GREENPEACE FRANCE et autres,N°s 194348,195511,195576,195611,195612

على الموقع التالي: http://www.conseil-etat.fr/ce/actual/index_ac_lc 0021.shtml

على قرار وزير الزراعة والصيد الصادر فى ٥ فبراير ١٩٩٨ بالموافقة على تعديل القائمة (أ) من اللائحة المتعلقة بأماكن وأنواع الزراعات فى فرنسا ، حيث تتضمن القائمة (أ) المذكورة أنواع الحبوب المسموح بزراعتها فى البلاد ، والتى تم إضافة ثلاثة أنواع جديدة من الذرة المحورة جينياً لها ، وهذه الأنواع منتجة بمعرفة شركة (Nouartis seeds) وقد تم تحوير خصائصها الجينية لتكون أكثر مقاومة لنوع معين من الحشرات (القوارض) التى تصيب هذا المحصول ، وصدر القرار بتعديل القائمة بعد استطلاع السلطات الفرنسية لرأى اللجنة الأوربية إعمالاً للتوجيه الأوربى الصادر فى ٢٣ / ٤ / ١٩٩٣ ، حيث تم عرض الأمر على اللجنة العلمية المختصة ، والتى أصدرت قراراً إيجابياً بشأن إمكانية زراعة وتداول أنواع الذرة المذكورة بعد فحص كافة البيانات المرسلة إليها من السلطات الفرنسية بشأن هذه الأنواع.

وعلى أثر ذلك قامت بعض الجمعيات المعنية بالبيئة وهى (جمعية Greenpeace France ، وجمعية Ecoropa France) برفع دعوى أمام مجلس الدولة بطلب وقف تنفيذ هذا القرار الوزارى ، استناداً إلى مبدأ الحيطة الوارد فى القانون رقم ٩٢/ ٦٥٤ الصادر فى ١٣ يوليو ١٩٩٢ والمتعلق بضوابط استخدام وإطلاق الكائنات الحية المحورة جينياً "Les organisms génètiquement modifies" باعتبار أن القرار الوزارى قد شابه عيباً فى الإجراءات يتمثل فى عدم عرض البيانات الكافية بخصوص أنواع الذرة المذكورة على اللجنة الأوربية ، وبخاصة البيان الذى يتطلب إيضاح عناصر تقييم الآثار الضارة المحتمل حدوثها على الصحة العامة من جراء السماح بزراعة وتداول هذه الأصناف. وقد قدر مجلس الدولة بأن الطعن على القرار لعيب فى الإجراءات يتعلق بغياب البيانات المتعلقة بعناصر تقدير وتقييم الأضرار والآثار المحتمل حدوثها للبيئة أو للصحة العامة من زراعة هذه الأنواع من الذرة يمثل دفعاً جدياً فى ضوء الإمكانيات العلمية الراهنة مما يبرر وقف تنفيذ كافة الآثار المترتبة على القرار وعليه حكم فى ٢٥ / ٩ / ١٩٩٨ بوقف تنفيذ القرار الوزارى لحين الحكم فى مشروعيته نهائياً. ثم أصدر حكماً آخر فى ذات الدعوى بتاريخ ١٩٩٨/١٢/١١ بإحالة الفصل فى

مسألــة إصــدار السلطــات الفرنسيــة – متمثلة فى وزير الزراعة – لقرارها بشأن أنواع الذرة المذكورة بناءً على موافقة اللجنة الأوربية ، باعتبارها مسألة أوليــة إلــى محكمة العدالة الأوربية – التابعة للاتحاد الأوربى – لتفصل فى مدى التزام الــسلطات الفرنسية برأى اللجنة الأوربية ، أم أنها تكون لديها مساحة من التقدير بــشأن إصــدار قرارها. وفى ٢٠٠٠/١/٢١ أجابت المحكمة على طلب مجلس الدولــة بــأن التوجيــه الأوربى يجب أن يُفسر على وجه يُلزم السلطات الوطنية الفرنسية بــالقرار الإيجــابى الصادر عن اللجنة الأوربية بالسماح بتداول أنواع الذرة المذكورة ، على أن المحكمــة قررت أيضاً أنه إذا ما كانت لدى الدولة معلومات تقودها إلى اعتبار المنتج يُمثل خطراً على صحة الإنسان أو البيئة ، فإنها يمكن أن تلتفت عن قرار اللجنة الأوربية علــى أن تُــخطر اللجنة الأوربية والدول الأعضاء بذلك فوراً.

وفى ضوء هذا القضاء الأوربى حكم مُجلس الدولة فــى ٢٠٠٠/١١/٢٢ بمشروعية قرار وزير الزراعة والصيد محل الــدعوى ، معلنــاً أن الثابــت مــن عناصر النزاع أن السلطات الأوربية قد بحثت الأخطار المرتبطة بــأنواع الــذرة المذكورة ، وذلك بعد استشارة اللجنة العلمية لديها فى ضوء الملف المحــال مــن السلطات الفرنسية لها ، وحيث أنه لا يظهر من مفردات ملف النزاع وجود مخاطر وأضرار جديدة فى الفترة ما بين القرار الإيجابى للجنة الأوربية وصدور القــرار المطعون عليه ، فإن القرار محل الطعن يكون مشروعاً . ويبدو مــن اســتعراض قضاء مجلس الدولة المذكور أنه وإن كان قد أخذ بمبدأ الحيطة فى الحكم الــصادر بوقف التنفيذ فإنه لم يأخذ بهذا المبدأ فى الحكم النهائى فى مشروعية القــرار ، إذ تطلب ضرورة وجود معلومات كافية عن أضرار محققة وقعت بالفعل فى الفترة ما بين صُدور الموافقة من اللجنة الأوربية وإصدار القرار المطعون عليه . وقرر فى ذات الوقت أن كافة عناصر التقييم للأضرار تم عرضها على اللجنة الأوربية مــن قبل السلطات الفرنسية قبل إصدار القرار المطعون عليه وهو بذلك يكون قد أهمل الأضرار المحتمل حدوثها وغير المحققة التى استند إليها الطاعنون.

كذلك وجد المبدأ تطبيقاً له فى بعض التشريعات الألمانية ، منها : قــانون الرقابة على التلوث الصادر عام ١٩٧٤ والذى يهدف إلى حماية العناصر الحيــة

وغير الحية من الأخطار البيئية الضارة ، واتخاذ الاحتياطات اللازمة ضد ظهور هذه الأخطار ، كما وجد تطبيقاً له فى قانون حماية الموارد المالية الصادر عام ١٩٨٦ ، وتم الإشارة إلى مبدأ الحيطة ضمن الأغراض التى من أجلها تم إصدار قانون الهندسة الجينية لعام ١٩٩٠. كذلك تم النص على المبدأ فى قانون البيئة السويدى رقم ٩٨ / ١٩٩٧ فى المادة الثالثة. (٤٧٦)

وفى دولة الكويت على الرغم من عدم وجود نص قانونى صريح ينظم مبدأ الحيطة كوجه حديث لمبدأ الوقاية إلا أن مبدأ الوقاية بفكرتيه التقليدية والحديثة يجد تطبيقاً فى الكثير من التشريعات والمراسيم المتعلقة بالبيئة ، وحماية الصحة العامة للمواطن الكويتى ، والثروة الزراعية والسمكية ، والتنوع البيولوجى فقد ورد ذلك المبدأ فى قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ فى المادة الثامنة والتى اشترطت ضرورة إجراء دراسات المردود البيئى للمشاريع التى فى طور الإنشاء أو القائمة بالفعل . كذلك قرره المرسوم الأميرى بقانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٠ بشأن إجراءات الرقابة الصحية على الأشخاص القادمين إلى الكويت من جهات موبوءة ببعض الأمراض المعدية . حيث أجازت المادة الأولى لدائرة الصحة العامة أن تتخذ إجراءات الرقابة أو العزل للأشخاص القادمين إلى الكويت من جهة موبوءة .

كما وجد المبدأ تطبيقاً له فى القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية فى الكويت إذ قرر فى المادة الثالثة منه اتخاذ كافة التدابير والاحتياطات الوقائية الضرورية لمنع أى تلف أو خطر ينشأ عن العمليات البترولية على الحياة البشرية ، أو الصحة العامة ، أو الممتلكات ، أو مصادر الثروة الطبيعية ، أو المقابر ، أو الأماكن الدينية ، أو الأثرية أو السياحية ، كما يجب اتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة لمنع تلوث الهواء والمياه السطحية والجوفية.

---

(٤٧٦)

- N. de Sadeleer ; Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Universités Francophones. Op cit. P. 151 et 177.

والقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٥ بشأن مكافحة التدخين إذ قرر فى المادة الرابعة حظر التدخين فى الأماكن العامة التى يصدر بتحديدها قـرار مـن وزارة الصحة العامة.

وكذلك المرسوم بقانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٩٢ بشأن الوقاية من مرض الإيدز ، إذ قرر فى المادة الرابعة منه ضرورة قيام وزارة الصحة العامة باتخـاذ الإجراءات اللازمة لتوقيع الفحص الطبى على القادمين إلى البلاد من الجهات التى يثبت تفشى مرض الإيدز فيها . والقرار الوزارى رقم (١٥) لسنة ١٩٦٨ بـشأن إجراءات استيراد الدجاج الحى وبيض التفريخ من الخارج ، إذ قرر منع اسـتيراد الدجاج الحى سواء برفقة المسافرين أو أى وسيلة أخرى . وما نصت عليه لائحـة القواعد التنظيمية والمستلزمات الخاصة باستخدام الإشعاع فـى معالجـة المـواد الغذائية الصادرة بقـرار وزيـر الصحة رقم (٢٩٠) لسنة ١٩٩٧ فـى مادتـه الرابعة من منع استيراد أغذية الأطفال المعالجة بالإشعاع ، وما قررته فى مادتهـا الثالثـة من عدم جواز استيـراد أغذيـة معالجـة بالإشعـاع إلا مـن الـدول الأعضاء فى المجموعة الاستشارية الدولية لتشجيع الأغذية (ICFI) . وما نص عليه قرار وزير التجارة والصناعة رقم (٢٥٦) لسنة ٢٠٠٠ بـشـأن تقنيـن استيـراد المـواد المستنفذة لطبقة الأوزون وحظر استيراد المنتجـات والأجهـزة والمعدات التى تحتوى عليها ، حيث قرر فى مادته الثانية حظـر اسـتيراد هـذه المنتجات والمعدات.

وفى جمهورية مصر العربية ، ذهب بعض الفقه إلى القـول بـأن مبـدأ الحيطة لا يجد له مرجعية صريحة فى قانون البيئة أو فى غيره مـن التـشريعات الأخرى التى لها علاقة بحماية البيئة ، وإنما يتم التعرض له ضمناً باعتباره جزءاً من مبدأ الوقاية أو مرادفاً له. [٤٧٧]

---

(٤٧٧)

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 98.

ونحن من جانبنا نتفق مع هذا الرأى فى عدم وجود تعريف صريح أو مجرد تعرض لمبدأ الحيطة فى التشريعات المصرية ، وإن كان ذلك لا يمنع من التعرض له بصورة ضمنية سواء فى قانون البيئة أو غيره من القوانين . فنجد أن المادة التاسعة عشرة من قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ قد اشترطت ضرورة إجراء دراسات التقييم البيئى للمشروعات التى تطلب إصدار ترخيص لها ، وهذه الدراسات هى مظهر من مظاهر مبدأ الحيطة وسوف نتناولها تفصيلاً فى الباب الثالث من هذا البحث ، وما ورد فى المادة (٢٤) من ذات القانون من إنشاء شبكات للرصد البيئى تضم محطات ووحدات عمل يكون دورها رصد مكونات وملوثات البيئة دورياً وإتاحة البيانات للجهات المعنية . أيضاً ما ورد فى المادة (٢٥) من ذات القانون بأن يضع جهاز شئون البيئة خطة للطوارئ لمواجهة الكوارث البيئية . وما ورد فى المادة (٢٩) من ذات القانون من حظر تداول النفايات والمواد الخطرة بغير ترخيص من الجهة الإدارية ، وما ورد فى المادة (٣٢) من حظر استيرادها أو السماح بدخولها أو مرورها فى أراضى جمهورية مصر العربية . وما قررته المادة (٤٩) من ذات القانون من أنه يحظر على جميع السفن أياً كانت جنسيتها تصريف أو إلقاء الزيت أو المزيج الزيتى فى البحر الإقليمى أو المنطقة الاقتصادية لجمهورية مصر العربية.

كذلك نص قرار وزير الصحة رقم (٢٤٢) الصادر بتاريخ ١٩٩٧/٧/١ على حظر استيراد المواد الغذائية المهندسة وراثياً إلى أن يثبت عدم الضرر منها ، وضرورة أن يصاحب هذه المواد شهادة تفيد عدم استخدام هذه التقنية فى إنتاجها. [٤٧٨]

---

[٤٧٨] راجع بشأن المخاطر البيئية الناتجة عن تطبيق الهندسة الوراثية فى مجال الأغذية والزراعة كلاً من : د. ممدوح محمد خيرى ، الضوابط القانونية للتكنولوجيا الحيوية فى مجال الزراعة والأغذية والدواء ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ وما بعدها – د. رضا عبد الحليم عبد المجيد ، التكنولوجيا الحيوية بين الحظر والإباحة ، دراسة للانعكاسات القانونية لتطبيقات الهندسة الوراثية فى مجال الأغذية والزراعة ، المرجع السابق ، ص٢٥ وما بعدها.

والواقع أن مبدأ الوقاية بمفهوميه القديم والحديث يعتبر من المبادئ العامة فى الإدارة والقانون . [٤٧٩] وهو يُفترض حتى فى حالة عدم النص عليه ، إذ يجب على الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة أن تتخذ كافة الاحتياطات والتدابير للوقاية من الآثار الضارة التى تترتب على المخاطر البيئية . سواء كانت هذه الآثار الضارة معلومة مسبقاً أو ليس هناك يقين علمى كامل بشأنها . فيجب عليها أن تتخذ كافة سبل التخطيط ، وأن تلجأ للدراسات والأبحاث من أجل كشف المخاطر البيئية والأضرار التى يمكن أن تنجم عنها . ويجوز لها كذلك أن تمنع أى مشروع أو نشاط يثبت لها – من خلال وسائلها –إمكان أو احتمال وقوع أضرار بيئية من إنشائه ، على ألا يصطدم ذلك بالتنمية والتقدم اللذين يجب أن تحرص عليهما الأجهزة الإدارية قدر حرصها على البيئة ، والواقع أن ذلك يتطلب منها بحث كل مشروع أو نشاط يُراد ممارسته على حدة لمعرفة الآثار الضارة بالبيئة التى يمكن أن تنجم عنه ومدى احتمال وقوعها ، وأن تأخذ فى اعتبارها وهى تجرى ذلك مدى حاجة التنمية للمشروع أو النشاط المطروح ، وهى تمارس ذلك من خلال نشاطها المرفقي والضبطي كما سيأتى تفصيلاً فى الباب الثالث من هذا البحث.

---

[٤٧٩] والواقع أن مبدأ الاحتياط قد وجد له أوجها عديدة للتطبيق فى جمهورية مصر العربية وبخاصة فى مجال حماية البيئة الأثرية فقد تم فسخ العقد الذى أبرمته حكومة جمهورية مصر العربية مع إحدى الشركات الأجنبية لإنشاء منتجع سياحى وترفيهى بجوار أهرام الجيزة بعد أن ثار الرأى العام المصرى وكشف عن احتمالية حدوث أضرار للبيئة الأثرية من جراء هذا المشروع . كذلك تم وقف مد الطريق الدائرى حول القاهرة من ناحية هضبة الأهرام لاحتمال وقوع أضرار بالأهرامات أو لاحتمال الإضرار بالآثار الموجودة بالمنطقة والتى لم تُكتشف بعد ولم يثبت يقين علمى عن احتمال وجودها من عدمه . كذلك أوقف القضاء الإدارى تنفيذ قرار إنشاء منتزه ومبنى فندقى بمنطقة حدائق الشلالات الأثرية بالإسكندرية لاحتمال الإضرار بها.

راجع فى ذلك مؤتمر دور القضاء فى تطوير القانون البيئى فى المنطقة العربية فى الفترة ٢٦ – ٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢.

الباب الثالث

دور الإدارة الوقائي في حماية البيئة

تمهيد :

إذا كانت وظائف الدولة في الماضي مقصورة على إشباع حاجات الأفراد والجماعات المتعلقة بالأمن الخارجي ، والداخلي ، وإقامة العدالة ، فإن دورها هذا قد أصابته في الوقت الحالي سنة التطور. وذلك بفعل الكثير من أفكار المذاهب السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي نادت بتوسيع دور الدولة في إشباع الحاجات العامة لمواطنيها . حتى أصبح معترفاً لدى كافة المذاهب بدور تدخلي من جانب الدولة في الكثير من الأنشطة الفردية من أجل إشباع الحاجات العامة . مما أدى إلى اختفاء مفهوم الدولة الحارسة وحل محله في الوقت الحاضر مفهوم الدولة المتدخلة في كافة المجالات بغرض المصلحة العامة. [٤٨٠]

ومع تدخل الدولة المتسع لم يعد دور الإدارة العامة فيها مقصوراً على تنظيم النشاط الفردي ومراقبته – وهو ما يأخذ صورة النشاط الضبطي وذلك بالتدخل في الحريات والنشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام – وإنما تعدها إلى ممارسة دور أوسع ، بتقديم خدمات وإعطاءات للأفراد والجماعات وذلك عن طريق نشاطها المرفقي تارة أو عن طريق أنشطة أخرى لمعاونة المشروعات الخاصة . أو التدخل في شكل المشروع العام الذي لا يعتبر من قبيل المرافق العامة ولكن يُدار على طريقة المشروعات الخاصة وإن كان يهدف إلى تحقيق النفع العام والمصلحة العامة. [٤٨١]

---

(٤٨٠) انظر بشأن اتساع دور الدولة الحديثة ، وتزايد وظائفها وتعقد هذه الوظائف .أ.د. ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، المرجع السابق ، ص ١٠ وما بعدها – أ.د. محمد فؤاد مهنا ، القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني ، الطبعة الثالثة ١٩٦٧ ، دار المعارف ، ص ١١ وما بعدها – أ.د. أنور أحمد رسلان ، وجيز القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، ٢٠٠٤ ، بدون ناشر ، ص ٢٤١ – أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٣١ .

(٤٨١) انظر في ذات المعنى أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص٢٧٩ – أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٨٧ وما بعدها – أ.د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤٩٦ وما بعدها.

أضف إلى ما تقدم فإن تعقد المشاكل الإدارية ، وتطور الحاجات العامة أصبح يحتاج إلى وسائل ومكنات متعددة ومتطورة لإشباعها من جانب الإدارة . وعلى ذلك فإن التغيير لم يصب أنشطة الإدارة فقط وإنما أصاب وسائلها كذلك.

ولما كانت الحاجة إلى بيئة صحية وسليمة قد أضحت من الحاجات العامة التى تحتاج إلى تدخل الإدارة العامة لإشباعها ، فقد بات لزاماً عليها اللجوء إلى كافة الوسائل والمكنات من أجل تحقيق هذا الهدف.

لا سيما وأن هذه الحاجة قد ارتقت إلى مرتبة الحق العام وأصبحت موضع نص من الوثائق الدستورية(٤٨٢) . فعلى الرغم من عدم وجود نص صريح فى الدستور

---

(٤٨٢) نصت العديد من الدساتير العربية والأجنبية على هذا الحق . حيث نص الدستور الدائم لدولة قطر الصادر بتاريخ ٢٩ إبريل ٢٠٠٣ صراحة فى مادته ٣٣ على أنه تعمل الدولة على حماية البيئة وتوازنها الطبيعى ، تحقيقا للتنمية الشاملة والمستدامة لكل الأجيال. كما نص دستور سلطنة عمان الصادر فى نوفمبر ١٩٩٦ على هذا الحق فى الباب الثانى الخاص بالمبادئ الموجهة لسياسة الدولة . فى المادة ١٢ المتعلقة بالمبادئ الاجتماعية – على أن " تعمل الدولة على المحافظة على البيئة وحمايتها ومنع التلوث عنها ". كذلك ما نصت عليه المادة ٣٢ من النظام الأساسى للحكم الصادر عام ١٩٩٢ بالمملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكى رقم ١ لسنة ١٩٩٢ فى ٢٧ شعبان ١٤١٢ من أن "تعمل الدولة على المحافظة على البيئة وحمايتها وتطويرها ومنع التلوث عنها ".

ونجد فى ذلك أيضاً فى بعض الدساتير الأجنبية ونذكر منها ما نصت عليه المادة ٦٦ من الدستور البرتغالى الصادر سنة ١٩٧٦ " لكل مواطن الحق فى التمتع ببيئة سليمة وصحية ، وفى ذات الوقت عليه واجب حماية البيئة ومكوناتها". وأيضاً ما نصت عليه المادة ٤٥ من الدستور الإسبانى الصادر سنة ١٩٧٨ " أنه للجميع حق التمتع ببيئة ملائمة وصحية ، وعلى الجميع واجب صيانتها ". كما تنص المادة ٢١ من الدستور الهولندى " على أنه يكون من مهام الدولة والمسئولين جعل الدولة قابلة للسكن وحماية وتحسين البيئة ". ونجد ذلك أيضاً فى المادة ٣٣ من دستور كوريا الجنوبية الصادر سنة ١٩٧٨ " لكل المواطنين الحق فى العيش فى بيئة نظيفة ، وعلى الدولة والمواطنين واجب حماية البيئة ". وأيضاً المادة ٥٠ من دستور الجمهورية الإيرانية الإسلامية الصادر سنة ١٩٧٩ " يجب على كل مواطن حماية البيئة ، على نحو يجعلها تهيئ للأجيال الحاضرة والمقبلة حياة اجتماعية تمكن من التنمية ، وتحظر الأنشطة الإقتصادية وغيرها التى تلوث البيئة أو تؤدى إلى تدميرها بشكل لا يمكن إصلاحه ". –

الكويتى الصادر فى ١٩٦٢/١١/١١ ، فإن حق المواطن الكويتى فى بيئة صحية نظيفة يُستخلص من روح النصوص الدستورية المتعلقة بالمقومات الأساسية للمجتمع الكويتى [٤٨٣]، ومنها نص المادة الحادية عشرة المتعلق بالتزام الدولة بكفالة الخدمات الاجتماعية والرعاية الصحية للمواطنين [٤٨٤]. ونص المادة الخامسة عشر الذى تناول ضرورة عناية الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية والعلاج من الأمراض والأوبئة. [٤٨٥]

وفى جمهورية مصر العربية نُص على هذا الحق أخيراً بموجب التعديل الدستورى الثالث للدستور المصرى - الصادر عام ١٩٧١ - والذى وافق عليه الشعب فى الاستفتاء الذى أُجرى بتاريخ ٢٦ مارس ٢٠٠٧ والذى أصبح نافذاً من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه فى ٢٧ مارس ٢٠٠٧ ، حيث قررت المادة ٥٩ من الدستور ما يلى " **حماية البيئة واجب وطنى ، وينظم القانون التدابير اللازمة للحفاظ على البيئة الصالحة**".[٤٨٦]

= انظر لتفصيل أكثر : د. داوود عبد الرازق الباز ، الأساس الدستورى لحماية البيئة من التلوث فى دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٧٣ - د. على السيد الباز ، ضحايا جرائم البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٠ - د. محمد حسن الكندرى ، المسئولية الجنائية عن التلوث البيئى ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

[٤٨٣] انظر بشأن الأساس الدستورى لحق المواطن الكويتى فى بيئة صحية ونظيفة .أ.د. داوود عبد الرازق الباز ، الأساس الدستورى لحماية البيئة من التلوث فى دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٨١ وما بعدها - أ.د. على السيد الباز ، ضحايا جرائم البيئة ، المرجع السابق ، ص ٥٦ وما بعدها.

[٤٨٤] تنص المادة الحادية عشرة من الدستور الكويتى الصادر بتاريخ ١١ / ١١ / ١٩٦٢ على أن " تكفل الدولة المعونة للمواطنين فى حالة الشيخوخة أو المرض أو العجز عن العمل ، كما توفر لهم خدمات التأمين الاجتماعى والمعونة الاجتماعية والرعاية الصحية ".

[٤٨٥] تنص المادة الخامسة عشرة من الدستور الكويتى على أن " تعنى الدولة بالصحة العامة وبوسائل الوقاية ، والعلاج من الأمراض والأوبئة ".

[٤٨٦] الجريدة الرسمية ، العدد رقم ١٣ (مكرر) الصادر بتاريخ ٣١ مارس ٢٠٠٧. وراجع بشأن الأساس الدستورى للحق فى ظل الدساتير المصرية السابقة أ.د. محمد رفعت عبدالوهاب ، الدستور وحق المواطن فى بيئة سليمة ، بحث مقدم للمؤتمر السنوى الثامن عشر للجمعية المصرية للطب والقانون المنعقد بمعهد الدراسات العليا والبحوث بجامعة الإسكندرية فى الفترة من ٢٠ - ٢٢ يونيو ٢٠٠٠.

وفى فرنسا نجد أن الحق فى البيئة كان موضع تأكيد منذ عام ١٩٧٦ بموجب القانون الصادر بتاريخ ١٠ يوليو ١٩٧٦ فى شأن حماية الطبيعة وهو القانون رقم ٧٦ – ٦٢٩ حيث نص عليه فى المادة الأولى من هذا القانون وتكرر النص عليه فى القانون الصادر بتاريخ ٢ فبراير ١٩٩٥ وهو القانون رقم ٩٥ – ١٠١ وكذلك فى المادة رقم (L.١١٠ . ٢) من تقنين البيئة (Code de l'Environment) . وأخيراً فقد تبنى مجلس الوزراء الفرنسى فى ٢٥ يونيو ٢٠٠٣ مشروع تعديل دستورى يتعلق بميثاق بيئى بحيث يصبح جزءاً من دستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨ فى فرنسا [٤٨٧] وقد تم إقرار هذا التعديل الدستورى وأصبح الحق فى البيئة منصوصاً عليه فى الدستور الفرنسى منذ أول مارس ٢٠٠٥. [٤٨٨]

والواقع أن حماية حق الإنسان فى بيئة صحية وسليمة يحتاج من الجهات الإدارية لعدة وسائل لصيانة هذا الحق ، وللتمكين لوجوده من الناحية الواقعية . وهذه الوسائل وإن كانت لا تختلف كثيراً عن وسائل النشاط الإدارى المتعلقة بحماية الحقوق والحريات الأخرى – والمتمثلة فى تنظيم استعمال هذه الحقوق عبر النشاط الضبطى للإدارة ، أو تقديم خدمات وإعطاءات تساعد الأفراد فى ممارسة حقوقهم وحرياتهم وهو ما يتم من خلال النشاط المرفقى للإدارة – إلا أنها يجب أن تُمارس فى إطار حديث ومتطور يتناسب مع التعقد والتشابك الذى تتسم به المخاطر والمشاكل البيئية التى تهدد حق الإنسان فى بيئة صحية وسليمة.

---

[٤٨٧] انظر فى تفصيل ذلك كلاً من :

- DELAUNAY Bénédicte, De la Loi du 17 Juillet 1978 au droit à L'information en matière d'environement, op. cit. P. 1319.
- M. PRIEUR , la Charte, L'environement et la Consitution, A.J.D.A.; Mars 2003, P. 353.

و د. موسى مصطفى شحادة ، الحق فى الحصول على المعلومات فى مجال البيئة : حق من الحقوق الأساسية للإنسان؟ ، بحث غير منشور ، الإمارات العربية المتحدة ، الشارقة ، ٢٠٠٦ ، ص ١٣ وما بعدها.

[٤٨٨]

- Loi constitutionnelle no 2005 _ 205 du 1er mars 2005 (charte de l'environnement) , Jo. no 51 du 2 mars 2005 , p. 3697 .

ولعل ذلك يرجع إلى أن هذه المخاطر والمشكلات متطورة بتطور المجتمع من ناحية ، كما أنها تحتاج فى مقاومتها علاوة على الوسائل القانونية إلى وسائل أُخرى اقتصادية واجتماعية ، وإلى تقنيات فنية عالية لمعالجتها من ناحية أخرى . فى ضوء ما تقدم فقد أصبح مفروضاً على جهة الإدارة ضرورة أخذ الحيطة والحذر فى مواجهة الكوارث والمخاطر البيئية التى تُهدد حق الإنسان فى بيئة صحية وسليمة فوجب عليها **من جانبٍ أول** أن تلجأ إلى الأبحاث والدراسات التى تمكنها من التنبؤ والتوقع بهذه المخاطر قبل وقوعها وذلك لتنبيه الأفراد والجماعات لها . وكذلك أن تراعى فى إعداد تخطيطها الإدارى هذه المخاطر ، وأن تعمل على توعية الأفراد والجماعات بالمخاطر والمشاكل البيئية ، وترغيبهم فى المشاركة فى صيانة البيئة وحمايتها وهو ما يمكن تحقيقه من خلال دور حديث لنشاط المرفقى للإدارة.

ومن جانبٍ آخر فإن تدخلها فى تنظيم الحق فى البيئة عبر النشاط الضبطى أدى إلى تطور فى عناصر النظام العام - والذى يشكل هدفاً أساسياً للضبط - حتى تتمكن من استيعاب صيانة وحماية البيئة كما أن دور الضبط الإدارى الخاص قد أصبح متسعاً نظراً لصدور الكثير من تشريعات الضبط التى تستهدف حماية البيئة وصيانتها.

وفى ضوء ما تقدم فإننا سنتناول دور الإدارة الوقائى فى حماية البيئة فى فصلين ، نتناول فى الأول منهما : حماية البيئة عبر النشاط المرفقى للإدارة ، ونتناول فى الآخر : حماية البيئة عبر النشاط الضبطى للإدارة.

الفصل الأول

حماية البيئة عبر النشاط المرفقى للإدارة

يفترض النشاط المرفقى للإدارة العامة أن هناك حاجات جماعية تحتاج لإشباعها من جانب الإدارة ، فتقوم بتقديم خدمات وإعطاءات للأفراد والجماعات بغرض إشباع هذه الحاجات . وهى تتولى هذا الأمر بشكل مباشر نظراً لعزوف النشاط الخاص للأفراد عن القيام به إما لكونه لا يدر ربحاً كافياً، أو لعدم توافر القدرات الفنية والمالية لدى الأفراد للقيام به ، أو لخطورة تركه للنشاط الفردى ، أو غير ذلك من الأسباب. [٤٨٩]

ففكرة المرفق العام تقوم على أداء خدمات أو إعطاءات من جانب الإدارة للأفراد [٤٩٠] ويدخل فيها تقديم معلومات أو القيام بأبحاث أو دراسات

---

[٤٨٩] انظر بشأن دواعى نشأة المرافق العامة والمقصود بها . أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ وما بعدها – أ.د. محمود حلمى و أ.د. فؤاد محمد النادى ، الوجيز فى مبادئ القانون الإدارى المصرى واليمنى ، المرجع السابق ، ص ١٣٣ وما بعدها – أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣١ وما بعدها – أ.د. سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٢٣ وما بعدها.

[٤٩٠] تقوم التفرقة بين المرفق العام والضبط الإدارى على أساس أن : المرفق العام هو نشاط إيجابى يتضمن تقديم خدمات للأفراد والجماعات ، بينما الضبط الإدارى هو نشاط سلبى يفرض قيوداً على النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام ، فأسلوبه هو التنظيمات والنواهى . وعلى الرغم من أن هذه الفكرة هى التى تميز المرفق العام عن الضبط الإدارى إلا أن بعض الفقه ينتقد هذه التفرقة بمقولة أن هيئات الضبط الإدارى هى مرافق عامة، هذا من ناحية أولى ، ومن ناحية ثانية فإن وظيفة الضبط فى حقيقتها مرفق عام إذ إن الضبط يهدف إلى إشباع حاجات عامة ، ويقدم خدمات تتعلق بصيانة الأمن والنظام ، ومن ناحية ثالثة فإن تقديم مال أو عطاء معين ليس حكراً على المرافق العامة إذ يمكن أن يظهر ذلك بالنسبة للضبط الإدارى ، مثال ذلك التطعيم الإجبارى فى حالة انتشار الأوبئة ، وتقديم العون والنجدة فى حالة الحوادث الطارئة.

كما أن المرفق العام قد يلجأ إلى أسلوب التنظيم والرقابة مثلما هو الحال فى مرافق التوجيه المهنى والتى يتمثل نشاطها فى وضع القواعد اللازمة لتنظيم المهنة ورقابة وتوجيه النشاط المهنى وهو نشاط خاص.

حول مشكلة معينة ، أو إعداد الخطط المتعلقة بحاجات الجماعة والأفراد ، أو توعية وتحذير الأفراد من خطر معين وإعلامهم بدرجة خطورته ويمكن أن تأخذ صورة تقديم مبالغ من الأموال ، أو إعانة ودعم للأفراد - أياً ما كان شكل هذه الإعانة - بدافع المصلحة العامة . بل إنه يجوز استثناءً كما ذكر بعض الفقه [٤٩١] أن يأخذ النشاط المرفقى بوسيلة التنظيم والرقابة لأنشطة معينة ، طالما كان هدفها المصلحة العامة واشباع الحاجات العامة ، ولو بصورة غير مباشرة ، على أن تخلو هذه الرقابة والتوجيه من صفة الإجبار على اتباعها من ناحية ، وألا يكون هدفها صيانة النظام العام بعناصره المعروفة من ناحية أخرى وإلا كنا فى نطاق النشاط الضبطى وليس النشاط المرفقى للإدارة كما سبق أن ذكرنا.

ولا يشذ دور النشاط المرفقى للإدارة فى حماية البيئة عن دورها فى أى غرض آخر من أغراض المصلحة العامة ، إلا من ناحية استخدامها لوسائل متعددة لإشباع الحق فى بيئة صحية ونظيفة . فقد تكون هذه الوسائل فى شكل تنظيم وتوجيه الأنشطة الفردية بشكل معين مثل استخدام وسيلة التخطيط لحماية البيئة ، أو قد يكون عن طريق استخدامها لوسائل إرشادية وإعلامية لتوعية أفراد المجتمع بأهمية البيئة وضرورة حمايتها ، أو عن طريق دعم

- إلا أن هذا الرأى مردود عليه بأن الضبط الإدارى يتميز بهدفه المتعلق بصيانة النظام العام ، وبوسائل ترتد كلها إلى تقييد حرية النشاط الخاص سواء بالتنظيم أو بالقرارات الفردية المانعة أو بأعمال مادية ، وليس ثمة ما يمنع من أن يستخدم الضبط وسائل إيجابية كتقديم خدمات أو أموال أو عطاء إيجابى على أن تنطوى هذه المسائل الإيجابية على القهر وتقييد الحريات ، وإلا خرج الأمر فى شأنه على المدلول المحدد للضبط وأفلت من الخضوع لنظامه القانونى المتميز . من ناحية أخرى فإن الهيئات الإدارية التى تتولى تسيير المرافق العامة قد يُعهد إليها بمهام الضبط الإدارى والأمر لا يثير إشكاليات من الناحية النظرية على الأقل إذ لا يعدو أن يكون نوعاً من ازدواج الاختصاص ، وهذه الاستثناءات ليس من شأنها أن تهدم التفرقة بين المرفق العام والضبط الإدارى.

انظر فى تفصيل ذلك أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٤٥ وما بعدها ، حدود سلطة الضبط الإدارى ، دار النصر للتوزيع والنشر ، بدون سنة نشر ، ص ١٠ وما بعدها.

[٤٩١] أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٤٦.

وإعـداد الأبحـاث والدراسـات المتعلقـة بحماية البيئة ، وقد يحذ الأمر بعـداً أكثر من ذلك عن طريق تقديمها لحوافز ومساعدات للأفراد والمشروعات من أجل حماية البيئة.

وفى ضـوء ما تقـدم سوف نقسـم هذا الفصـل إلـى أربعـة مباحـث نتنـاول فى الأول منها **التخطيـط البيئـى**، وفى الثانـى **الدراسـات البيئيـة** ، وفى الثالـث **التوعيـة البيئية** ، ثم نتناول فى الرابع **الحوافز البيئية**.

المبحث الأول

التخطيط البيئى

تتطلب حماية البيئة ضرورة إدماج البعد البيئى ضمن تخطيط الدولة فـى كافة المجالات ، سواء كانت مجالات اقتصادية ، أو اجتماعيـة ، أو أى مجـالات أخرى. وفى ضوء ذلك سوف نتناول دراسة التخطيط البيئى فى مطلبين نتناول فى الأول منهما : ماهية التخطيط البيئى ، وفى الآخر : تطبيقات التخطيط البيئى.

المطلب الأول

ماهية التخطيط البيئى

أولاً : تعريف التخطيط البيئى :

يُقصد بالتخطيط البيئى وضع برنامج يتضمن قواعد وتنظيمات محددة لحماية البيئة وتنميتها ، من خلال التوقع والتنبؤ بالمخاطر والمشكلات البيئية التى يمكن أن تثور مستقبلاً ، وأخذ الحيطة والحذر بشأنها عن طريق وضع الخطط اللازمة لتوقيها من ناحية ، أو للتقليل من الخسائر المترتبة عليها من ناحية أخرى.

وإذا كان الأصل أن التخطيط البيئى يكون سابقاً علـى وقـوع المخـاطر والمشاكل البيئية ، فإنه من المتصور كذلك أن يكون التخطيط البيئى لاحقـاً علـى وقوع المخاطر أو المشكلات البيئية وذلك لتحجيم آثارها الضارة والتقليل منها.

ثانياً : أهمية التخطيط البيئى :

يعتبر التخطيط وسيلة مهمة من وسائل حماية البيئة ، إذ تبدو فائدته فى أنه يعد من أكثر وسائل حماية البيئة نجاحاً ، فهو يتحاشى حدوث المخاطر والمشاكل البيئية قبل وقوعها من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإنه يتلافى التناقض فى السياسات بين الأجهزة والجهات التى لها دور فى حماية البيئة وربما يكون ذلك راجعاً لكون الأجهزة القائمة على التخطيط فى الدول تأخذ فى حسبانها عدة اعتبارات عند وضع خطة معينة ، مما يقلل كثيراً من تضارب سياسات هذه الأجهزة ، لا سيما وأن التخطيط يُحدد دور كل منها تحديداً دقيقاً ويتولى وضع المعايير التى يتم على أساسها التنسيق فيما بينها. (٤٩٢)

فالتخطيط البيئى هو أحد وسائل الوقاية من المخاطر والكوارث البيئية ، وقد أصبح هذا التخطيط فرض عين على الجهات الإدارية ، وبخاصة بعد ظهور الكثير من المبادئ فى مجال القانون الإدارى التى تفرض على جهة الإدارة ضرورة اتخاذ الاحتياطات اللازمة لتوقى المخاطر البيئية . ومن هذه المبادئ مبدأ الحيطة والحذر(٤٩٣) والذى ظهر مع انتشار الأخطار البيئية ، والصحية ، والغذائية ،

---

(٤٩٢) انظر بشأن التخطيط بصفة عامة أ.د. ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، المرجع السابق ، ص ٢٦١ وما بعدها – أ.د. رمضان محمد بطيخ ، التخطيط بين النظرية والتطبيق ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، تصدر عن كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، العدد الأول ، السنة الواحدة والأربعون ، يناير سنة ١٩٩٩ ، ص ٣٦ وما بعدها.

(٤٩٣) بداية ظهور مبدأ الحيطة والحذر كان فى نطاق مسئولية الدولة القائمة على عنصر الخطر ، فنظراً للتطور العلمى والتكنولوجى الهائل فى العقدين الأخيرين ، وما واجهه الإنسان من مخاطر نتيجة لهذا التطور ، سواء كانت مخاطر بيئية أو صحية ، فقد بدأت تونسد فكرة مسئولية الدولة عن الأضرار التى تصيبه نتيجة لهذا التطور ، وأصبحت ملزمة بتعويض الأضرار التى تصيب الإنسان ليس على أساس وجود خطأ منها ترتب عليه ضرر له ، ولكن على أساس المخاطر التى ترتب عليها هذا الضرر ، باعتبار أن الدولة ممثلة فى إدارتها العامة قوامة على حماية المصلحة العامة، وكان واجباً عليها توقع هذه الأخطار واتخاذ الاحتياطات اللازمة لتجنبها عقب ذلك شهد مبدأ الحيطة والحذر حضوراً واضحاً =

والمناخية التى تواجه الإنسان نتيجة للتقدم والتطور العلمى والتكنولوجى حتى بات لزاماً على الجهات الإدارية القائمة على التخطيط أن تتوقع وتتنبأ بحدوث المخاطر البيئية قبل وقوعها وذلك من أجل البحث عن أفضل السبل للوقاية منها ، أو على أقل تقدير محاولة تحجيم آثارها الضارة وحصرها فى أقل نطاق وإلا أثيرت مسئولية الإدارة عن الأضرار التى تسببت فيها هذه الأخطار للأفراد والجماعات.

والتخطيط البيئى هو مسئولية كافة الجهات الإدارية فى الدولة على جميع مستوياتها ، فعلى المستوى الأعلى يأخذ التخطيط البيئى شكل اقتراح التشريعات والقوانين المتعلقة بحماية البيئة ، وذلك فى ضوء الدراسات والأبحاث المتاحة فى هذا الشأن ، ويأخذ كذلك صورة وضع الهياكل والأجهزة الإدارية المركزية منها والمحلية القائمة على حماية البيئة والتنسيق فيما بينها على الوجه الذى سبق تناوله فى الباب السابق من هذا البحث . ويأخذ على المستوى الأدنى صورة وضع البرامج اللازمة لتنفيذ التخطيط البيئى العام وتطبيق التشريعات البيئية بأفضل الطرق وأيسرها وأكثرها ملاءمة لفكرة التنمية والحماية للبيئة.

= ومميزاً فى المؤتمرات والاتفاقيات الدولية الخاصة بحماية البيئة ، وأهمها : اتفاقية فيينا لسنة ١٩٨٥م الخاص بالتنمية المستدامة ، والإعلان الصادر عن مؤتمر ريودى جنيرو (قمة الأرض) سنة ١٩٩٢م الخاص بالبيئة والتنمية ، واتفاقية الأمم المتحدة سنة ١٩٩٢م حول التغيرات المناخية ، والبروتوكول الصادر فى سنة ١٩٩٤م وفقاً لاتفاقية ١٩٧٩م الخاصة بالتلوث الجوى العابر للحدود ، والإعلان النهائى لقمة الأرض التى انعقدت فى نيويورك سنة ١٩٩٧م . إضافة إلى العديد من الاتفاقيات والبروتوكولات الخاصة بحماية المياه والبيئة البحرية من التلوث والمخلفات النفطية. انظر فى تفصيل ذلك كلاً من :

- FRANC Michel, Traitement Juridique du risqué et principe de précaution, AJDA,. Mars 2003 P. 360 et suiv.
- KOURILSKI P.et VINEY G., le principe de précaution, Dos. FR. 1999; ROUYERE A., L'exigence de Précaution Saisi par Juge, RFDA, 2000, P. 226 ; DE SADELEER N., les avatars du principe en droit public, RFDA, 2001, P. 547 .

وانظر كذلك د. موسى مصطفى شحاتة ، دور السلطات العامة فى الوقاية من المخاطر البيئية ، بحث غير منشور ، دولة الإمارات العربية المتحدة ، إمارة الشارقة ، ٢٠٠٦ ، ص٢٣ وما بعدها.

ثالثاً : صور التخطيط البيئى :

يأخذ التخطيط البيئى صوراً عدة ، وذلك بحسب المجال البيئى الذى يتم فيه ، فهناك التخطيط البيئى المتعلق بالمحافظة على الموارد الطبيعية وتنميتها ، وهناك التخطيط البيئى المتعلق بالتنمية العمرانية والأثرية ، وهناك التخطيط البيئى المتعلق بمواجهة الكوارث والمخاطر البيئية ؛ طبيعية كانت أو صناعية ، وأخيراً يوجد التخطيط البيئى المتعلق بالمحافظة على التنوع البيولوجى.

١- التخطيط البيئى المتعلق بالموارد الطبيعية :

يبرز دور التخطيط البيئى بصورة كبيرة فى وضع النظم الكفيلة باستغلال الموارد الطبيعية وترشيدها ، والبحث عن بدائل لها حتى يمكن إطالة أمد استعمالها . ففى مجال الثروات الزراعية يجب التخطيط لتوسيع الرقعة الزراعية ، عن طريق استصلاح الأراضى الجديدة من ناحية ، والمحافظة على الأراضى الزراعية القائمة من خطر التجريف والتصحر وزحف العمران عليها من ناحية أخرى . علاوة على وضع تخطيط شامل للاهتمام بعناصر التربة ، وقد يكون ذلك عن طريق عدم إرهاق الأراضى الزراعية بمحصول واحد لفترة طويلة بحيث يستنزف عناصرها، وعدم استخدام أسمدة ومبيدات زراعية من شأنها التأثير على عناصر التربة تأثيراً سيئاً . وفى مجال الثروات البترولية والمعدنية يجب وضع الخطط الكفيلة بالاستخدام الأمثل لها ، سواء من حيث استخدام تقنية عالية فى التنقيب عنها ، أو تحديث وتطوير آلية استخراجها بصورة تضمن حسن الاستغلال الأمثل لها ، كذلك عدم الإضرار بالثروات الأخرى الموجودة فى باطن الأرض ، علاوة عن البحث عن بدائل لها.

وفى مجال الثروة المائية يجب التخطيط لترشيد استهلاكها ، سواء فى الاستعمال الخاص بالأفراد أو فى رى المزروعات . وذلك عن طريق استعمال الأساليب الحديثة فى الرى التى تُوفر من استهلاك المياه مثل استخدام الرى بالتنقيط بدلاً من الرى بالغمر ، وكذلك استخدام مياه الصرف

المعالجة فى رى الحدائق . كما يجب التخطيط والبحث عن موارد عديدة لها سواء مياه جوفية أو مياه أمطار أو عن طريق تحلية مياه البحر.

وكذلك يجب إحكام الرقابة على أماكن الاستخدام العام للمياه لتقليل الفاقد من مياه الشرب ، وإصلاح عيوب المواسير والتركيبات الصحية. [٤٩٤]

٢- **التخطيط المتعلق بالتنمية العمرانية والأثرية :**

يجب على الأجهزة القائمة على التخطيط العمرانى فى الدولة وضع خطه واسعة وواضحة لإبعاد المجتمعات العمرانية السكنية عن المناطق الصناعية ، بحيث تكون هناك مناطق مخصصة لإنشاء المصانع والمحلات المقلقة للراحة والضارة بالصحة وأماكن أخرى مخصصة للمبانى السكنية. كذلك يجب اتباع سياسات تخطيطية واضحة بالنسبة لأعمال البناء فى المناطق السكنية ، بحيث يتم تخطيط المدن بطريقة تضمن عدم ازدياد ارتفاع المبانى عن حدود معينة تكون موحدة فى كل منطقة ، علاوة على ضرورة وجود منافذ ومناور وأماكن للتشجير والمساحات الخضراء بين العقارات ، ويتم وضع خطة موحدة لاتساعات الشوارع فى كل تقسيم بحيث يكون عرض الشوارع واحد فى كل أنحاء التقسيم ، ويجب مراعاة عدم بروز واجهات المبانى عن مستوى خط التنظيم . كذلك يجب وضع تخطيط شامل لإيجاد مجتمعات عمرانية جديدة خارج نطاق المدن المزدحمة بالسكان ، على أن يُراعى توفير الخدمات الضرورية لهذه المجتمعات . فكل ما تقدم من شأنه أن يؤدى إلى التقليل من المخاطر البيئية المتعلقة بالتلوث الناتج عن تراكم النفايات المنزلية والذى يزداد كثيراً فى المناطق العشوائية المزدحمة بالسكان والتى تخلو من وجود خطة واضحة فى إقامتها ، كذلك فإن من شأنه

---

[٤٩٤] انظر فى تفصيل ذلك د. ناصر جلال حسنين ، دور الدولة فى حماية البيئة مع التركيز على الأدوات الاقتصادية وإمكانية تطبيقها فى مصر فى ظل المتغيرات المحلية والعالمية ، بحث منشور فى مجلة مصر المعاصرة ، تصدر عن الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، بالقاهرة ، السنة السابعة والتسعون ، العدد ٤٨٤ ، أكتوبر ٢٠٠٦ ، ص ٢٩٣ وما بعدها.

كفالة بيئة صحية ونظيفة ، ووصول أشعة الشمس والهواء النقى للوحدات السكنية لهذه التجمعات المدنية [٤٩٥] . ومراعاة الناحية الجمالية فى تخطيط المدن وتنسيقها.

ويجب أن يشمل التخطيط البيئى حماية البيئة الأثرية من زحف العمران عليها ، وذلك للمحافظة على خصوصية المناطق الأثرية [٤٩٦] ، فيجب عند

---

[٤٩٥] انظر فى تفصيل ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو ، البيئة العمرانية بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، مجلة الدراسات القانونية ، تصدر عن كلية الحقوق بجامعة بيروت العربية ، العدد الأول ، تموز ١٩٩٨ ، المجلد الأول ، ص ٢٩ وما بعدها – د. مصطفى عبد الفتاح الطمبداوى ، مشكلة التصحر فى مصر بين الأسباب والعلاج ، مجلة مصر المعاصرة ، تصدر عن الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، بالقاهرة ، السنة الثامنة والتسعون ، العدد ٤٨٦ ، إبريل ٢٠٠٧ ، ص ٤٥ وما بعدها.

[٤٩٦] مما هو جدير بالذكر أن الشريعة الإسلامية قد تكفلت بحفظ التراث الإنسانى وحضارات الأمم السابقة فلقد أدان علماء الإسلام الحملة الشرسة ضد تماثيل بوذا الأفغانية مستندين إلى أن المسلمين الأوائل الذين فتحوا أفغانستان لم يأتوا مثل تلك الأعمال التخريبية ، كما أن المسلمين الذين فتحوا مدناً حافلة بالآثار التى وجدت قبل الإسلام مثل مدينة قرطاج ومدينة أبى سمبل لم يقدموا على مثل ذلك ، مؤسسين ذلك على مبادئ الشريعة الإسلامية ، فالإسلام ليس ضد التراث الثقافى والأثرى ومظاهر الحضارة الإنسانية للأمم كما يعتقد البعض من المغرضين أو الجهلاء ، بل إنه يدعو إلى المحافظة عليها وحمايتها، ويدين من ينتهكها أو يهدمها ، وسند ذلك أولاً من كتاب الله باعتباره المصدر الأول لأحكام التشريع الإسلامى قوله تعالى " ولا تعثوا فى الأرض مفسدين " ، ومن مظاهر الفساد والإفساد إهلاك الحرث والنسل وهدم الصوامع والبيع : قال تعالى " ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لهدمت صوامع وبيع وصلوات ومساجد يذكر فيها اسم الله كثيراً " ، وقوله تعالى فى شأن ألد الخصام أنه " وإذا تولى سعى فى الأرض ليفسد فيها ويهلك الحرث والنسل ، والله لا يحب الفساد " ، فمن مجموع هذه الآيات يتضح أن الإسلام يعتبر تخريب الأعيان المدنية الثقافية والأماكن والمبانى الدينية فساداً فى الأرض ، وقد قال تعالى فى حق المفسدين فى الأرض ، وضرورة عقابهم بأشد العقاب " إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون فى الأرض فساداً أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ، ذلك لهم خزى فى الدنيا ولهم فى الآخرة عذاب عظيم " ويستفاد من هذه الآية أن جزاء النفى من الأرض هو عقاب إفساد المرء فيها ، فهو بعد خائناً لنعمة الله وللاستخلاف الذى استخلفه الله فيها لإعمارها فيحق نفيه منها .

- ونود أن نزيل لبسا فى أذهان البعض ممن يعتقدون أن الإسلام جاء بهدم التماثيل وتحطيم آثار الأمم والتى تمثل أغلبها فى الأصنام التى كانت فى الجاهلية الأولى ، فالواقع أن المقصود بهدم هذه الأوثان هو هدم الشرك بالله ، فالإسلام دين التوحيد جاء بعبادة الله وحده ، فهو ضد عبادة الأوثان واتخاذ التماثيل آلهة من دون الله أو مع الله وعبادتها كما كان عليه أمر الجاهلية الأولى ، وليس ضد وجودها كمشهد لحضارة الأمم أو صورة لتاريخها القديم ، وإبداع الإنسان الأول فى الصناعة والبناء والتشييد ، ولذلك يحكى القرآن الكريم قصة هدم سيدنا إبراهيم عليه السلام للأصنام التى كان يعبدها قومه لشركهم بالله ما لا ينفع ولا يضر ولا يغنى عنهم شيئاً ، قال تعالى " ولقد آتينا إبراهيم رشده من قبل وكنا به عالمين ، إذ قال لأبيه وقومه ما هذه التماثيل التى أنتم لها عاكفون " ، وقوله " وتالله لأكيدن أصنامكم بعد أن تولوا مدبرين فجعلهم جذاذا إلا كبيراً لهم لعلهم إليه يرجعون ".

وفى قصص موسى عليه السلام عندما ضل قومه وأرادوا الانصراف عن عبادة الله وحده كما دعاهم موسى ، واتباع مسلك الأمم المشركة فى عبادة الأوثان . قال تعالى " وجاوزنا ببنى إسرائيل البحر فأتوا على قوم يعكفون على أصنام لهم قالوا يا موسى اجعل لنا إلها كما لهم آلهة . قال إنكم قوم تجهلون . إن هؤلاء متبر ما هم فيه وباطل ما كانوا يعملون . قال أغير الله أبغيكم إلها وهو فضلكم على العالمين " ثم ميلهم إلى الضلال والشرك مرة أخرى بعد أن أتاهم الحق والبرهان ، وهذا هو عهد بنى إسرائيل دوماً رغم أن الله قد نصرهم على آل فرعون وفضلهم وقتها على العالمين ، فبعد أن ذهب موسى إلى الجبل لمناجاة ربه ، اتخذوا من حليهم المخصصة للزينة جسماً على صورة عجل لا يعقل ولا يميز له صوت يشبه صوت البقر مما أودع فيه من فنون الصناعة ومرور الريح داخله ، وقد صنعه لهم السامرى الذى أضلهم وأمرهم بعبادته من دون الله ، قال تعالى " واتخذ قوم موسى من بعده من حليهم عجلاً جسداً له خوار ألم يروا أنه لا يكلمهم ولا يهديهم سبيلاً اتخذوه وكانوا ظالمين ، ولما سُقط فى أيديهم ورأوا أنهم قد ضلوا قالوا لئن لم يرحمنا ربنا ويغفر لنا لنكونن من الخاسرين " ، وقوله تعالى فى ذلك " أفلا يرون ألا يرجع إليهم قولاً ولا يملك لهم ضراً ولا نفعاً ".

ومما يؤكد منطق الإسلام فى نبذ كل ما يتضمن شركاً بالله من الأفعال والسلوكيات التى درج عليها البشر أن رسول الله ﷺ قد قال " لعن الله اليهود والنصارى اتخذوا قبور موتاهم مساجد " ونهى ﷺ في وقت ما عن زيارة القبور ، لما تبين له من كثرة تردد الناس عليها فى المواسم والأعياد والنياح عليها إلى درجة ألهتهم عن ذكر الله وإقام الصلاة ، بما يؤدى بهم لزوماً وحتماً إلى الشرك ، فلما بدأت أحوال الناس تتصلح وبدأوا يقلعون عن هذه الظاهرة بعد أن فهموا علة النهى ، عاد ﷺ وأجاز زيارة القبور فيما عدا الأعياد ، فكان الأمر بعد النهى حيث قال ﷺ " كنت قد نهيتكم عن زيارة القبور ألا فزوروها" وكانت علة ذلك الأمر العظة وتذكر

التخطيط لإنشاء المجمعات السكنية وشق الطرق البعد قـدر الإمكـان عـن المناطق الأثرية ، كما يجب التخطيط لتجنيب المناطق الأثرية تسرب الميـاه الجوفية إليها ، أو مياه الصرف الصحى [٤٩٧] ، علاوة على ضرورة وجـود تخطيط أمنى محكم للمحافظة على الآثار والتراث الثقافى من مخاطر السرقة والتدمير. [٤٩٨]

أحوال الأمم بعد الممات حتى يعلم البشر بحق قدر الدنيا مع حظـر النيـاح علـى القبـور وملازمتها ، فعقيدة الإسلام تمثل الروحانية بعيداً عن التجسد والمادية وتدعو إلى توحيـد الله ونبذ ما دونه ، قال تعالى " إنكم وما تعبدون من دون الله حصب جهنم أنتم لها واردون لو كان هؤلاء آلهةً ما وردوها وكل فيها خالدون " أما ما عدا هذا الاعتبار فإن الإسلام يؤيد المحافظة على التراث الثقافى ، وينهى عن المساس به أو النيل منه كما أثبتنا ذلك من قبل.

[٤٩٧] جدير بالذكر أن مسئولى الآثار المصريين قد أجبروا على نقل تمثال رمسيس الثـانى مـن مكانه الذى كان موجوداً به بميدان رمسيس بوسط القاهرة ، إلى موطنه الأصلى بمنطقـة ميت رهينة بالجيزة ، تحت وطأة خطورة التلوث الناجم عن عوادم السيارات والرطوبة على جسم التمثال ، فقد اكتشف الفريق المكلف بنقل التمثال تدهور حالته الجسمانية نتيجة تعرضه لتلوث حاد بسبب عوادم المركبات وحركة السير والضغط العمرانى وبخاصة فى السنوات الأخيرة . وتقرر تشكيل لجنة تضم أثريين وفنيين لحصر الآثار المعروضة فـى الميـادين والحدائق العامة . وقال رئيس الإدارة المركزية لقطاع الآثار المصرية إن اللجنة ستختص بحصر كافة الآثار التى سبق أن طلبتها المحافظات لعـ [illegible] ـها فى الميادين أو الحـدائق العامـة . وأضاف أن اللجنة الدائمة للآثار المصرية وافقت مبدئيا على نقل مراكب خوفو إلى المتحف المصرى الكبير إضافة إلى المسلة الأثرية المعروضة حاليا فى حديقة الخالدين بالقاهرة ، مشيرا إلى أنه باستثناء مراكب خوفو فإن مثل هذه الآثار تعرضت لإهمال شـديد ، لـذلك سيتم الارتقاء بها فى متاحف مفتوحة أو فى داخل المتاحف المغلقة وفق أحدث سيناريوهات العرض المتحفى . وأكد أنه سيتم مراجعة كافة القطع الأثرية المعروضـة فـى الميـادين لمعرفة مدى التلوث التى تعرضت له ، وستكون البداية بنقل الحوض الأثرى فى الإسكندرية إلى منطقة عامود السوارى ، ويزن الحوض أكثر من ٤ أطنان.

انظر : مجلة الخط الأخضر ، ص ١١ ، العدد الرابع ، سبتمبر ٢٠٠٦ .

[٤٩٨] انظر تفصيلاً د. أبو العلا على أبو العلا النمر ، نحو تعزيز حماية البيئة الأثرية المـصرية فى العلاقات الخاصة الدولية، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القـاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ٢٠ وما بعدها.

٣- **التخطيط البيئى المتعلق بمواجهة الكوارث والمخاطر البيئية :**

يقع على عاتق الأجهزة التخطيطية وضع خطة منظمة لمواجهة المخاطر والكوارث البيئية ، مثل: المخاطر الطبيعية كالزلازل ، والبراكين والسيول ، والأعاصير ، وذلك بعدم إنشاء تجمعات سكنية فى المناطق الداخلة فى نطاق حزام الزلازل والبراكين . كما يجب التخطيط لمنع القيام بالأنشطة التى من شأنها إحداث فلوق وتشققات بالقشرة الأرضية (مثل أعمال التفجيرات واستخدام الديناميت فى الجبال وغير ذلك من أنشطة المحاجر والمناجم ، وحفر آبار البترول) . وكذلك يمكن التخطيط لتصميم مجارى للسيول بعيداً عن الكتلة العمرانية وشبكات الطرق والكهرباء . ويجب التخطيط لتوقى الكوارث الصناعية الناتجة عن العمل الإنسانى ، فيجب إبعاد المفاعلات الخاصة بالأنشطة النووية والذرية عن الكتل السكنية ، كما يجب وضع الخطط اللازمة لتأمين عدم تسرب المواد الخطرة خارجها . كذلك فإن الأمر يحتاج إلى وضع الخطط الكفيلة بتأمين وحفظ المجارى المائية من التلوث عن طريق ناقلات النفط والمواد الكيماوية ووسائل النقل البحرى والنهرى بصفة عامة. [٤٩٩]

٤- **التخطيط البيئى المتعلق بالمحافظة على التنوع البيولوجى :**

تحتاج المحافظة على التنوع البيولوجي وضع الخطط الكفيلة بذلك ، سواء بإنشاء محميات طبيعية[٥٠٠] للمحافظة على العناصر النباتية ؛ أو الحيوانية ،

---

[٤٩٩] انظر فى ذلك المستشار أحمد محمود الجمل ، حماية البيئة البحرية من التلوث فى ضوء التشريعات الوطنية والاتفاقات الإقليمية والمعاهدات الدولية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٨ ، ص ٢٨ وما بعدها – د. عباس هاشم الساعدى ، حماية البيئة البحرية من التلوث ومشكلة التلوث فى الخليج العربى ، دراسة قانونية ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص ١٣ وما بعدها.

[٥٠٠] د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى ، (دور القانون فى المحافظة على المحميات الطبيعية) ، المرجع السابق ، ص ٢٦٦.

أو السمكية أوالثروات البحرية القابلة للانقراض . فيجب إيجاد سياسة تخطيطية بيئية واضحة تضمن عدم إضرار المشروعات الصناعية ، أو الأنشطة الإنسانية بالتنوع البيولوجى ، مثل أعمال الإنشاءات الساحلية كأرصفة الموانئ ، وحواجز الأمواج ، والقرى السياحية ، وممارسة الصيد ، والرعى الجائر ، أو التلوث الناتج عن الصرف الصحى أو الزراعى أو الصناعى ، أو التلوث المتخلف عن استخراج النفط ونقله. [٥٠١]

المطلب الثانى

تطبيقات التخطيط البيئى

أوضحنا فى المطلب الأول من هذا المبحث الصور العديدة التى يمكن أن يأخذها التخطيط البيئى . ورأينا أن حماية البيئة - باعتباره هدفاً مشتركاً - يجب أن يدخل فى تخطيط كل الأجهزة الإدارية فى الدولة بحيث يسعى إليه كل جهاز من هذه الأجهزة . ولأن هذا البحث أضيق من أن يتناول كافة تطبيقات التخطيط البيئى فإننا سوف نقتصر على تناول ثلاثة أنواع من التخطيط البيئى ، متعرضين لهم بالتحليل ، ومناقشين مدى وجودهم فى دولة الكويت ودول الدراسة المقارنة ، وهم التخطيط البيئى فى مجال العمران وهو ما سنتناوله فى فرع أول ، والتخطيط البيئى فى مجال السياسات المالية للدوة (الضريبة البيئية) ، وسيكون موضوع الفرع الثانى ثم التخطيط البيئى فى مجال حماية البيئة الأثرية وهو موضوع الفرع الأخير.

---

[٥٠١] انظر بشأن أهمية التنوع البيولوجى والمخاطر التى تُحيط به ، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية المجالس القومية المتخصصة بجمهورية مصر العربية ، الدورة الثالثة والعشرون ، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣ ، ص ١٨٩ وما بعدها.

الفرع الأول

التخطيط العمرانى وحماية البيئة

يرى البعض أنه يقصد بالتخطيط العمرانى وضع تنظيم ، أو ترتيب ، أو تنسيق لتخصيص الأماكن بما يحقق أفضل استخدام لها . فالتخطيط العمرانى يرسم صورة لما يراد أن يكون عليه التنظيم العمرانى ، ويحاول مواجهة متغيرات المستقبل ، ولكنه لا يحدد عادةً مدة زمنية معينة لتحقيق أهداف محددة يجمع لها الإمكانيات المتاحة كما هو الشأن بالتخطيط بمعناه السياسى أو الإدارى. (٥٠٢)

ونزعم أن دخول غرض حماية البيئة على فكرة التخطيط العمرانى يُعطى لهذا الأخير مفهوماً مختلفاً عن المفهوم السابق الذى قال به الفقه ، فالمقصود بالتخطيط العمرانى البيئى وضع برنامج محدد يتضمن قواعد وتنظيمات لتخصيص الأماكن بما يناسب حماية البيئة ، وذلك بالنظر إلى المخاطر والمشاكل التى يمكن أن تنجم عن وجود أماكن غير مراعى فيها التخطيط العمرانى السليم ، مع الأخذ فى الاعتبار الإمكانيات المتاحة لوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ.

فالتخطيط العمرانى البيئى وإن كان عبارة عن تنظيم ووضع قواعد لتخصيص المتاح من أراضى الدولة بما يحقق أفضل استخدام لها إلا أنه يأخذ فى الاعتبار أمرين ؛ **الأمر الأول** ما هو كائن بالفعل من تخصيص للأراضى ؛ سواء

---

(٥٠٢) هذا التعريف نقلاً عن أ.د. ماجد راغب الحلو ، البيئة العمرانية بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، المرجع السابق ، ص ٢٣ وما بعدها. حيث يرى سيادته أن هناك فرقاً بين التخطيط العمرانى وفقاً للتعريف المذكور بالمتن والتخطيط فى مجال علمى السياسة والإدارة ، "والذى يعنى وضع برنامج مستقبلى لتحقيق أهداف معينة ، خلال مدة محددة عن طريق حصر الإمكانيات المتاحة وتكريسها لوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ . فهو مجهود ذهنى يتعلق بإنجازات مستقبلية ، ويتضمن تحديد الأهداف المراد إدراكها والوسائل اللازمة لتحقيقها والمدة المستقبلة التى يتم فيها الإنجاز".

انظر عكس هذا الرأى د. محسن العبودى ، التخطيط العمرانى بين النظرية والتطبيق ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ٩ وما بعدها ، حيث يرى أنه ليس هناك فرق بين مفهوم التخطيط فى مجال علمى السياسة والإدارة والتخطيط العمرانى.

السكنية منها أو الصناعية ومدى العلاقة بين هذا التخصيص والمخاطر والمشكلات البيئية المطروحة ، والأمر الآخر الأماكن والأراضى غير المشغولة بالسكان وبالمناطق الصناعية ، ومدى إمكانية استخدامها فى القضاء على المخاطر والمشاكل البيئية.

- **قواعد ونظم التخطيط العمرانى البيئى :**

توجد العديد من القواعد والنظم التى تحكم التخطيط العمرانى البيئى على مستوى الدول بصفة عامة . فهناك القواعد والنظم التخطيطية التى تحكم المناطق السكنية ، والتى تختلف عن تلك المخصصة للمناطق الصناعية . وفى ضوء ذلك سوف نتناول التخطيط المتعلق بكل منطقة من المناطق العمرانية سالفة الذكر.

أولاً : التخطيط البيئى الخاص بالمناطق السكنية :

تكاد تُجمع التشريعات الخاصة بالتخطيط العمرانى على ضرورة وضع قواعد ونظم لتخطيط المناطق السكنية ، على أن يُراعى فى هذه القواعد حماية البيئة . **فمن ناحية أولى** يجب عند اختيار موقع المناطق السكنية أن يتم وضع قواعد تكفل بُعدها عن المناطق الصناعية، وكذلك بُعدها عن الأراضى الزراعية ، وذلك حتى لا يؤدى الزحف العمرانى على الأراضى الزراعية إلى القضاء عليها ، ونشوء ظاهرة التصحر، [٥٠٣] كما يجب إبعاد المناطق السكنية عن خط الساحل للبحار والأنهار لمسافة كافية تسمح بوجود مناطق عبور لمرتادى الشواطئ ، **ومن ناحية ثانية** يجب إنشاء الأحزمة الخضراء حول المناطق السكنية ، ووضع تنظيم لإنشاء الحدائق العامة وصيانتها، كما يجب تخصيص مساحة فى كل منطقة سكنية لإقامة مشاتل لإنتاج الأشجار ، على أن تُتاح مزروعات هذه المشاتل للأفراد والهيئات بسعر التكلفة ، مع وجود إمكانية القيام بتشجير الأماكن التى يطلبونها بسعر مناسب أو مخفض ، **من ناحية ثالثة** يجب التخطيط لأن تكون المناطق السكنية بعيدة عن مصادر التلوث ، وذلك بعدم السماح بإقامة المحلات المقلقة

---

[٥٠٣] انظر فى ذلك د. مصطفى عبد الفتاح الطمبداوى ، مشكلة التصحر فى مصر بين الأسباب والعلاج ، المرجع السابق ، ص ٤٥ وما بعدها.

للراحة أو الضارة بالصحة ، وكذلك الأسواق والمشروعات التجارية في هذه المناطق ، كما ينبغي تقليل وتهدئة حركة مرور السيارات في داخل المناطق السكنية للمحافظة على هدوئها، [٥٠٤] ويجب الإرشاد إلى عدم إلقاء أو معالجة أو حرق القمامة أو المخلفات الصلبة من ملوثات الهواء إلا بعيداً عن المناطق السكنية [٥٠٥] ، بحيث يتم حرق هذه المخلفات في محارق خاصة ، يُراعى فيها أن تكون تحت الرياح السائدة وأن تبعد بمسافة مناسبة عن المناطق السكنية ، وتكون سعة المحارق المخصصة كافية لحرق القمامة المنقولة إليها في خلال مدة قليلة.

وقد راعى المشرع المصرى وهو بصدد إعداد قانون التخطيط العمراني الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ أغلب هذه القواعد . فقد أوكلت المادة الثالثة عشرة من القانون للائحة التنفيذية تحديد المعدلات التخطيطية ، والقواعد والشروط والأوضاع الواجب مراعاتها في تقسيم الأراضي؛ ومنها :

أ- وجوب تخصيص مساحة للطرق والميادين والحدائق والمتنزهات العامة دون مقابل من أراضي التقسيم المعدة للبناء والتعمير ، وعلى ألا تجاوز هذه النسبة ثلث المساحة الكلية لأراضي التقسيم ، وفي حالة الرغبة في زيادة هذه النسبة أجاز القانون اتباع إجراءات نزع الملكية فيما يجاوز النسبة المذكورة.

ب- تحديد عروض الشوارع بالتقسيم العمراني في ضوء ما يُحتمل من ازدياد المساكن وحركة المرور ، وغيرها من الاعتبارات المتصلة بالعمران بالمنطقة التي يقع بها التقسيم والمناطق المجاورة لها . ويجب ألا يقل العرض عن عروض الشوارع التي تكون امتداداً لشوارع قائمة أو صادر بها قرار من السلطة المختصة.

---

[٥٠٤] راجع أ.د. ماجد راغب الحلو ، البيئة العمرانية بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، المرجع السابق ، ص ٢٩ وما بعدها.

[٥٠٥] راجع في ذلك اللامركزية كمدخل لمواجهة بعض القضايا البيئية في مصر ، من مطبوعات معهد التخطيط القومي ، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية ، المرجع السابق ، ص ٤٢.

وفى ذات الاتجاه قررت المادة ٤١ من اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط العمرانى – الصادرة بقرار وزير الإسكان والتعمير رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٨٢ – ما يأتى : يُشترط فى إعداد مشروعات التقسيم أن تكون طبقاً للمبادئ والأسس التى بُنى عليها التخطيط العام والتخطيط التفصيلى للمدينة أو القرية والاشتراطات البنائية للمناطق وعلى الأخص بالنسبة لاستعمالات الأراضى ، وحركة المرور ، وتوافر المرافق والخدمات العامة مع وجوب مراعاة القواعد الآتية :

(١) أن تكون أبعاد ومساحات البلوكات والقطع ، وغيرها من المساحات المخصصة للاستعمالات السكنية والتجارية والصناعية والمنافع العامة مصممة بحيث توفر القدر المناسب من التهوية والإضاءة ، والمساحات المفتوحة . كما يجب أن تكون أماكن انتظار السيارات وأماكن الشحن والتفريغ خارج حدود الشوارع.

(٢) أن يراعى فى تنظيم وترتيب الشوارع والبلوكات والقطع فى التقسيم الاستفادة الكاملة من الصفات الطبوغرافية ومميزات الطبيعة فى موقع التقسيم ، مع المحافظة بقدر الإمكان على الأماكن المشجرة والأشجار المنفردة الكبيرة ، كما يجب أن يؤخذ فى الاعتبار عند تصميم الشوارع الأسس الفنية التى تتضمنها التعليمات التى تضعها الجهة الإدارية المختصة لذلك.

(٣) كما يجب أن يحد الشارع كل قطعة أرض فى مشروعات التقسيم المعدة لإقامة المبانى من جانب واحد على الأقل.

(٤) علاوة على أنه لا يجوز إنشاء تقسيم إلا إذا كان متصلاً بأحد الطرق العامة ، وفى حالة إذا كانت أرض التقسيم غير متصلة بطريق عام ورأت الوحدة المحلية المختصة إنشاء طريق للأرض المذكورة حق لها أن تلزم المقسم بأداء مقابل نزع ملكية للعقارات اللازمة لإنشاء هذا الطريق ، وتكاليف إنشائه ، وتزويده بالمرافق العامة.

وكذلك قررت المادة ٤٣ من ذات اللائحة التنفيذية أن يُراعى فى تخطيط وترتيب الشوارع ، وتصميمها ، وعروضها وانحداراتها ، ومرافقها الأوضاع المقررة فى التخطيط العام ، والتخطيط التفصيلى ، والأسس الفنية التى تضعها الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم لذلك ، علاوة على مراعاة الأمور الآتية :

١- إذا كان عرض الشارع القائم الذى يحد أرض التقسيم يقل عن العرض المقرر ، وجب على المقسم توسيع هذا الشارع القائم من جانب أرض التقسيم ، بمقدار نصف الفرق بين عرض الشارع القائم والحد الأدنى للعرض المقرر.

وللوحدة المحلية - بناءً على عرض الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم - أن تُلزم المقسم بجعل التوسيع اللازم بكامله من أرض التقسيم . وتُحتسب المساحة اللازمة لتوسيع الشارع من أرض التقسيم ضمن المساحات المخصصة للطرق والميادين والحدائق والمتنزهات العامة . على أنه إذا كان الشارع القائم يمر جميعه بأرض التقسيم كان التوسيع جميعه من ضمن أرض التقسيم.

٢- إذا كان التقسيم يُطل أو يحتوى على شارع رئيسى قائم أو مقترح كان للجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم بالوحدة المحلية المختصة أن تطلب من المقسم توفير شوارع خدمة ، أو قطع ذات واجهات مزدوجة ، أو قطع كبيرة العمق ، أو أى علاج آخر يكون لازماً لأمن المنطقة السكنية ، ويحقق الفصل بين حركة المرور الرئيسية وبين الحركة المحلية.

٣- يجب أن يكون تخطيط الشوارع الداخلية على نحو لا يشجع حركة المرور الرئيسية على اختراقها وذلك للحفاظ على السكينة العامة داخل المناطق السكنية.

٤- إذا كان التقسيم يشتمل على قطع ذات مساحات كبيرة تزيد على المساحات العادية لقطع البناء وجب على المقسم أن ينظم هذه القطع

وبرتبها بحيث يمكن فى المستقبل إنشاء الشوارع اللازمة لها عند إعادة تقسيمها . مع ضرورة توفير حق الارتفاق لمرور المرافق العامة ،تحدد المساحة العادية لهذه القطع بقرار من الهيئة العامة للتخطيط العمرانى.

٥- يجب فى مشروعات التقسيم تجنب إنشاء أنصاف شوارع تحد أرض التقسيم إلا إذا قدم المقسم ما يثبت أنه سوف تُنشأ الأنصاف الأخرى من الأرض المجاورة ، ووافقت الوحدة المحلية على ذلك . كما يجب تلافى التقاطعات الخطرة التى تقل المسافة بين محاورها عن ٦٠ متراً.

٦- للجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم بالوحدة المحلية المختصة أن تشترط حداً أدنى لعروض الشوارع ، بحيث لا يقل عن عشرة أمتار شاملة نهر الشارع والأرصفة ، وفى حالة عمل ممرات للمشاة بالإضافة إلى شوارع الحركة يجب ألا يقل عرض الممر عن ثلاثة أمتار.

٧- يجب أن يكون الجزء المرصوف من الشارع - والمعد لحركة مرور وسائل النقل - بعرض يتفق مع متطلبات حركة المرور المستقبلة . كما يكون متفقاً مع التصميم والقواعد التى تضعها الجهة المختصة لذلك . كذلك يجب أن تُحدد الشوارع وتنظم بشكل لا ينتج عنه أية صعوبة عند التقدم بمشروعات التقسيم فى الأملاك المجاورة ، وللجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم أن تُحدد وضعاً معيناً للشوارع التى تنشأ فى التقسيم بهدف تسهيل تقسيم الأملاك المجاورة فى المستقبل.

٨- وفى حالة سماح الجهة الإدارية المختصة بإنشاء شوارع ذات نهايات مغلقة فى التقسيم يجب مراعاة ما يأتى :

أ) ألا يزيد عرض الشارع عن ١٥٠ متراً مقاساً من مدخله إلى مركز حيز الدوران فى نهايته.

ب) إذا زاد طول الشارع عن ٥٠ متراً يلزم توفير حيز للدوران بنصف قطر لا يقل عن ١٥ متراً مقاساً من مركزه إلى حدود الأملاك ، وعن ٢٠ متراً إلى حيز الرصيف.

جـ) ضرورة إنشاء جزيرة فى حيز الدوران بقطر لا يقل عن ٣,٥٠ متر ولا يزيد عن خمسة أمتار.

٩- لا يجوز للمقسم وضع أسماء للشوارع المنشأة فى التقسيم إلا بموافقة الوحدة المحلية المختصة ، وبشرط ألا يُشكل الاسم الموضوع منه لبساً مع الأسماء القائمة للشوارع الأخرى.

١٠- يُراعى فى تقسيم الشوارع ، والميادين ، والمساحات المفتوحة بالتقسيم الأسس والمعايير ، والقواعد الأخرى التى تتضمنها التعليمات التى تضعها الوحدة المحلية.

وفى دولة الكويت يُعتبر من أولويات السياسات والأهداف التى تضعها الهيئة العامة للبيئة نصب عينيها ضرورة ملاءمة التطور العمرانى والسكنى ، والطابع المعمارى للظروف البيئية ولهذه الأغراض وضعت الهيئة العامة للبيئة عدة قواعد لتنفيذ هذه السياسات والأهداف ويمكن إيجازها فيما يلى :

١- ضرورة مراعاة ظروف البيئة المحلية سواء كانت طبيعية أو حضارية أو عوامل جغرافية ؛ علاوة على مراعاة عناصر البيئة الثقافية ، والاجتماعية ، والحضارية بما فى ذلك العادات والتقاليد المتوارثة للمجتمع الكويتى فى التخطيط وإقامة وتوزيع المناطق الحضرية.

٢- وجوب المحافظة على طابع العمارة المحلية للمجتمع الكويتى وتشجيع انتشارها.

٣- كذلك يجب وضع تخطيط متكامل للمناطق الحضرية ، لتوفير الظروف المعيشية والثقافية المناسبة ، ومراعاة عوامل السلامة ، وتوفير مرافق الترفيه والعناصر التجميلية التى تتناسب مع التركيبة السكانية ، ووضع الضوابط المناسبة لذلك.

٤- العمل على معالجة الازدحام السكانى ، بتخفيف الكثافة السكانية فى بعض المناطق السكنية المزدحمة بالسكان ، مع الحد من

التخصيص التجارى فى المناطق السكنية النموذجية ، علاوة على وجوب مراعاة توفير متطلبات الإسكان الملائم للفئات المختلفة من السكان.

٥- الحد من ارتفاع المبانى بالمناطق المجاورة للسواحل ، ومن انتشار المنشآت الثابتة والمتحركة بشكل عشوائى على الشواطئ ، وذلك للاستفادة من نسيم البر والبحر فى تجديد الهواء فى جميع أنحاء المناطق السكنية.

٦- البدء فى الدراسات الفنية المتخصصة للطرز المعمارية للمبانى التقليدية القائمة ، وتحليل الطابع المميز لها ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لإحياء وإبراز هذا الطابع المميز والمحافظة على كافة عناصره . مع العمل على تطوير العمارة المحلية والالتزام بعناصرها الرئيسية - سواء من حيث تصميم الفراغات الداخلية أو المظهر الخارجى - بما يحقق بقاء الطابع المعمارى المحلى والمحافظة عليه . ويجب تعميم الإلزام بالقيام بتلك الدراسات على المكاتب الهندسية المتخصصة.

٧- دراسة مشاريع بناء المجمعات السكنية وأثرها على الأسر الكويتية ، مع العمل على وضع التصميم المعمارى الملائم للظروف ، والتقاليد ، والخلفيات الاجتماعية ومراعاة متطلبات الإسكان لبعض الفئات التى تتطلب ظروفها الاجتماعية والعملية ذلك.

٨- ضرورة مراعاة وجود الأحزمة العازلة حول المناطق الصناعية ومصادر التلوث الناتجة عن الغازات والأتربة والروائح والضجيج والاهتزازات . مع العمل على إبعاد حدود المناطق السكنية بمسافات كافية عن هذه المصادر منعاً لتأثير الملوثات على البيئة السكنية . وذلك بفصل المناطق الحضرية عن المناطق الصناعية ومراعاة تخصيص المساحة المناسبة لإنشاء الحدائق العامة بكل منطقة سكنية ، بخلاف المناطق الخضراء الواجب توزيعها بين المجموعات السكنية وتشجيع برامج التشجير.

ثانياً : التخطيط البيئى الخاص بالمناطق الصناعية :

يُقصد بالمناطق الصناعية - وفقاً لما بينته المادة ٢٢ من قانون التخطيط العمرانى المصرى رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ - المناطق التى تُخصص لما يُنشأ أو يُدار من المصانع ، أو المعامل ، أو الورش ، أو المخازن ، أو المستودعات ، أو الحظائر ، وغيرها من المحال المقلقة للراحة ، أو المضرة بالصحة العامة، أو المخلة بالأمن العام ، أو حركة المرور والتى يقتضى الصالح العام حظر إقامتها فى غير المناطق الصناعية.

ويتطلب التخطيط البيئى للمناطق الصناعية مراعاة عدة أمور ؛ منها : ضرورة القيام بدراسات التأثير البيئى للمنشآت الصناعية على المناطق التى سوف تقام بها ، كذلك يجب أن تكون بعيدة عن المناطق المأهولة بالسكان ، ويجب أن تكون بعيدة عن المناطق الأثرية والأراضى الزراعية بحيث لا تؤدى إقامة المناطق الصناعية بالقرب من الأراضى الزراعية أو عليها إلى تصحر هذه الأراضى. [٥٠٦]

علاوة على ما تقدم ؛ يجب أن يكون الموقع الذى تُقام عليه المناطق الصناعية مناسباً لنشاط المنشأة الصناعية التى ستقام عليه ، بما يضمن عدم تجاوز الحدود المسموح بها لملوثات الهواء ، إذ يجب أن تكون جملة التلوث الناتج عن مجموع المنشآت الصناعية فى المنطقة الواحدة فى الحدود المصرح بها . كما يجب مراعاة اتجاه الرياح ، وانسياب المياه السطحية والجوفية بحيث لا تتجه من المناطق الصناعية للمناطق الأخرى وإنما العكس [٥٠٧] ، وكذلك ضرورة تيسير شبكة طرق مناسبة تخدم هذه المناطق الصناعية، [٥٠٨] كذلك يجب وضع خطة

---

[٥٠٦] راجع فى تفصيل ذلك د. مصطفى عبد الفتاح الطمبداوى ، مشكلة التصحر فى مصر بين الأسباب والعلاج ، المرجع السابق ، ص ٦٤.

[٥٠٧] أ.د. ماجد راغب الحلو ، البيئة العمرانية بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، المرجع السابق ، ص ٣٤.

[٥٠٨] انظر بشأن النظام القانونى للطرق العامة كلاً من المستشار مدحت حافظ إبراهيم ، النظام القانونى للطرق العامة مجلة هيئة قضايا الدولة ، السنة السادسة والأربعون ، أكتوبر ديسمبر ٢٠٠٢ ، العدد الرابع ص ٣ وما بعدها - د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانونى للطرق العامة ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٥ ، ص ٣٢٦ وما بعدها.

لحماية البيئة داخل أماكن العمل ، إذ يقع على عاتق أصحاب المنشآت الصناعية اتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة لعدم تسرب أو انبعاث الملوثات داخل مكان العمل - إلا فى الحدود المسموح بها - سواء كان هذا التسرب ناتجا عن طبيعة ممارسة المنشأة الصناعية لنشاطها ، أو عن خلل فى الأجهزة . وفى سبيل ذلك يجب عليهم اختيار الآلات ، والمعدات ، والمواد ، وأنواع الوقود المناسبة للمحافظة على العاملين بالمنشأة الصناعية تنفيذاً لشروط السلامة والصحة المهنية. [٥٠٩]

وقد اتبعت الأجهزة الإدارية المسئولة عن التخطيط العمرانى فى جمهورية مصر العربية أخيراً مسلكاً جيداً ، بتخصيص مناطق صناعية بالمدن الجديدة . مثل مدينة العاشر من رمضان ، والسادس من أكتوبر ، والسادات . حيث تم اتباع التخطيط السليم بإبعاد هذه المناطق الصناعية عن المناطق السكنية. كذلك تم نقل بعض المناطق الصناعية القديمة التى كانت موجودة فى الكتلة السكانية داخل القاهرة الكبرى إلى هذه المناطق الصناعية الجديدة . مثل نقل المدابغ من منطقة مصر القديمة بالقاهرة إلى المنطقة الصناعية بمدينة بدر ، وكذلك تم نقل الكثير من الأسواق إلى خارج الكتل السكانية مثل سوق روض الفرج والذى تم نقله إلى مدينة العبور. [٥١٠]

وفى دولة الكويت أوكل قانون الصناعة رقم ٥٦ لسنة ١٩٩٦ ولائحته التنفيذية للهيئة العامة للصناعة [٥١١] سلطة وضع الخطط الكفيلة بإنشاء المناطق الصناعية وتقسيمها بطريقة تراعى فيها حماية البيئة، فقد جعلت المادة (٢٩) من القانون من ضمن المهام المسندة للهيئة اقتراح مواقع المناطق الصناعية والحرفية فى إطار المخطط الهيكلى العام ، وتخطيط وتجهيز البنية الأساسية لهذه المناطق ،

---

[٥٠٩] انظر فى تفصيل ذلك . موسوعة المجالس القومية المتخصصة ، ١٩٩٦ - ١٩٩٧ ، المرجع السابق ، ص ٣٧٣.

[٥١٠] انظر فى ذلك أ.د. محمد محمد عبد اللطيف ، قضية سوق روض الفرج . دراسة تحليلية نقدية لحكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١١ أبريل ١٩٩٣ ، القاهرة ١٩٩٥ ، ص ١٠ وما بعدها.

[٥١١] انظر : نايف مطلق المطيرى ، الهيئة العامة للصناعة فى دولة الكويت " اختصاصاتها القانونية والإدارية ، دراسة تحليلية " ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، طبعة ٢٠٠٧ ، ص٢١٥.

بالإضافة إلى إعداد وتصميم وتنفيذ مشاريع الخدمات الصناعية المكملة للصناعة وتشغيلها وإدارتها سواء بطريقة مباشرة أو بالتعاون مع الجهات المختصة ، وتخصيص وتقسيم مواقع القسائم الصناعية والحرفية ومواقع الخدمات داخل المناطق الصناعية.

وقد ألزمتها ذات المادة – وهى بصدد – القيام بوضع الخطط والأعمال السابقة بأن تتخذ الاحتياطات الكافية لسلامة المرافق العامة والممتلكات ومراقبة السلامة الصناعية ، والوقاية من الحريق بالنسبة للمنشآت المقامة فى المناطق الصناعية ، وبجوار ذلك ألزمتها بوضع الخطط الكفيلة للمحافظة على نظافة الطرق العامة والميادين والأرصفة من مخلفات المصانع والمحلات العامة داخل هذه المناطق وبالجملة ألزمتها بأن تضع من الخطط ما يمكنها من التأكد من التزام المشروع الصناعى بكافة القواعد المحلية والدولية الخاصة بحماية البيئة.

كذلك عهدت المادتان (٣٤) ، (٣٥) من اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار وزير التجارة والصناعة رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٩٩ لمجلس إدارة الهيئة بوضع الخطط والقواعد والأحكام المتعلقة بشروط المسافة البينية التى تفصل بين القسائم الصناعية والمساحات التى يتم عليها البناء وارتفاعاته وأحجامه ، والشروط الواجب توافرها فى الإنشاءات على القسائم الصناعية والحرفية ومواقع الخدمات؛ سواء من حيث الأرضيات ومواد البناء والارتفاعات والأسقف والتهوية والإضاءة والأصباغ والموارد المائية ، أو التجهيزات الصحية وكيفية التخلص الآمن من نفاياتها الصناعية من أجل حماية البيئة فى نطاقها.

وجاءت المادة (٣٦) من ذات اللائحة فقررت جواز إلغاء القسيمة الصناعية أو الحرفية بقرار من مجلس إدارة الهيئة العامة للصناعة فى حالة مخالفة قواعد حماية البيئة والسلامة والأمن الصناعى ، أو الغرض الذى صدر من أجله قرار التخصيص.

وعلى الرغم مما تقدم فإن الواقع العملى يؤكد أن وجود بعض المناطق الصناعية يُثير مشكلات بيئية ، بسبب وجود هذه المناطق الصناعية بالقرب من المناطق السكنية ، والواقع أن السبب الرئيسى فى هذه المشكلة يكمن فى التوسع

العمرانى ؛ ذلك أن تنظيم المناطق الصناعية والسكنية فى دولة الكويت تم قبل مدة زمنية طويلة لم يراعى فيه التخطيط بعيد الأمد ومن أمثلة هذه المنـاطق منطقـة الشويخ الصناعية ، ومنطقة شرق الصناعية ، واللتان تقعان فى وسط مدينة الكويت . ويبدو أن التغلب على مشكلة هاتين المنطقتين الصناعيتين سوف يكون - حسب ما صرح به مدير إدارة المخطط الهيكلى ببلدية الكويت - بإزالتهما وتحويلهما إلى مناطق سكنية ذات كثافة خفيفة ، مع نقل المنشآت الصناعية الموجودة بهمـا إلـى مناطق بعيدة حسب المخطط الهيكلى الجديد. (٥١٢)

الفرع الثانى

التخطيط المالى وحماية البيئة

يمكن استخدام فكرة التخطيط المالى أو السياسة المالية للدولة بهـدف حمايـة البيئة. وذلك عن طريق فرض أنواع معينة من الرسوم أو الضرائب للأغراض البيئية، وهى ترمى إلى إجبار المنتجين على تحمل تكاليف التأثيرات الخارجية للبيئة من خلال فرض ضرائب على المنتجات التى تم تصنيعها بطرق ملوثة للبيئـة (٥١٣) ، وسـوف

---

(٥١٢) انظر فى ذلك جريدة القبس الكويتية ، العدد ١٢٢٧٦ ، ص ٢.

(٥١٣) انظر بشأن فكرة الضريبة البيئية كإحدى وسائل حماية البيئة كلاً من أ.د. سيد عطية عبـد الواحد ، الضريبة البيئية "ماهيتها - أنواعها - آثارها " ، مجلة العلوم القانونية والاقتـصادية ، تصدر عن كلية الحقوق جامعة عين شمس ، ص ٤٦ وما بعـدها - أ.د. محمـد إبـراهيم منصور ، دور الضريبة فى مكافحة التلوث وحماية البيئة " تحليل الآثـار التخصيـصية " بحث مقدم للمؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، فبراير ١٩٩٢ ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، ص ٥ وما بعدها - د. رمضان صـديق محمـد حسين ، دور التشريعات الضريبية فى حماية البيئة وبصفة خاصة من التلوث الناشئ عـن البترول ، بحث مقدم للمؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، فبراير ١٩٩٢ ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، ص ٦ وما بعدها - تقريـر المجلـس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية بالمجالس القومية المتخصصة - برئاسة جمهوريـة مصر العربية ، الدورة الثانية والعشرون ، ٢٠٠١ - ٢٠٠٢ ، ص ٢٢٠ ومـا بعـدها - كذلك د. محمود الكردى وآخرين ، دراسات حول تلوث البيئة التقريـر الأول ، المركـز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، القاهرة ٢٠٠١ ، ص ١٨٤ وما بعدها.

نتناول ماهية الضرائب البيئية ودورها فى حماية البيئة ، ومدى تطبيقها لــدى دول الدراسة المقارنة ودولة الكويت.

أولاً : ماهية الضرائب البيئية :

يتطلب تناول ماهيــة الضرائــب البيئيــة التعرض بالدراسة لأمــرين ؛ الأول تعريفها ، والآخر مبررات فرضها.

١- تعريف الضرائب البيئية :

يقصد بالضريبة البيئية أنها مبلغ مالي يدفعه الممول جبراً بهدف حماية البيئة. ويمكن تعريف الضريبة البيئية أيضاً أنها الضريبة التــى تــُمارس تــأثيراً مرغوباً فيه على البيئة . وعلى ذلك فإن تعريف الضريبة البيئية لا يختلــف كثيراً عن تعريف الضريبة بصفة عامة ، فهذه الأخيرة ما هى إلا عبارة عن اقتطاعات جبرية يدفعها الأفراد مساهمة منهم فى التكاليف والأعباء العامــة فحماية البيئة إنما هو أمر يندرج ضمن الأعباء العامة. [٥١٤]

٢- مبررات فرض الضريبة البيئة :

ذهب البعض إلى القول بأن مبرر فرض الضريبة البيئيــة هــو ذات مبــرر فرض الضريبة بصفة عامة ، والذى يكمن فى اجتذاب النقــود مــن أجــل النفقات العامة . إلا أن هذا التبرير قد وجهت إليه سهام النقد ، فهــو يهمــل الهدف الأساسى للضريبة البيئية فى حماية البيئــة وصــيانتها ويهــدم كــل خصوصية للضريبة البيئية. [٥١٥]

---

[٥١٤] انظر

- M. Duverger : Finances publiques, P.U.F., 1984 , p 25 .
- Burgemmeier, Harayama, Wallart : Théorie et pratique des taxes environnementales, op. cit., p 89 .

[٥١٥] انظر د. سيد عطية عبد الواحد ، الضريبة البيئية ، المرجع السابق ، ص ٥٤ وما بعدها - أ.د. محمد إبراهيم منصور ، دور الضريبة فى مكافحة التلوث وحماية البيئــة ، المرجــع السابق ، ص ٧.

وذهب رأى آخر إلى القول بأن مبررات فرض الضريبة البيئية تدور في مجملها حول حماية حق الإنسان فى أن يعيش فى بيئة سليمة خالية من كل مظاهر التلوث . وعلى ذلك فإن مبررات فرض الضريبة البيئية إنما تكمن بصورة أساسية فى المحافظة على صحة ووجود الإنسان والكائنات الحية الأخرى. (٥١٦)

وفى ذات الاتجاه برر البعض فرض الضريبة البيئية بهدف التقليل من المخاطر البيئية ، وإمكانية استخدام عائداتها لتعويض من يتعرضون للضرر . ومما لا شك فيه أن الأفراد الموجودين قرب المنشآت الصناعية المتسببة في التلويث تواجههم أخطار وأمراض شتى تحتاج إلى تعويضهم.

ونزعم أن الغرض من فرض الضريبة البيئية إنما يكمن فى هدف أساسى وهو حماية البيئة بصفة عامة سواء عن طريق تقليل الانبعاث والملوثات الناتجة عن النشاط المفروض عليه الضريبة ، أو كان بغرض استخدام إيرادات الضريبة فى توقى الآثار البيئية الضارة للمنشآت المفروض عليها الضريبة ، وهو ما يمثل خير تعويض للمتضررين من الأنشطة المضرة بالبيئة . ويدخل فى هدف حماية البيئة أيضاً توجيه المشروعات الصناعية الملوثة للبيئة إلى استخدام وسائل تكنولوجية متقدمة للتقليل من المخاطر البيئية الناجمة عن أنشطتها.

ثانياً : دور الضريبة البيئية فى حماية البيئة :

إن فرض الضرائب البيئية وسيلة قوية لتوجيه النظم الاقتصادية والقانونية نحو صحة بيئية أفضل. فالحكومات بفرضها ضرائب على المنتجات والأنشطة التى تلوث النظم الطبيعية ، أو تعمل على تدهورها تضمن أخذ الخسائر البيئية فى الحسبان ، كما أن الأفراد أنفسهم يمكنهم أن يأخذوا فى الحسبان أيضاً عند تفكيرهم فى اللجوء إلى استخدام أنشطة مضرة بالبيئة.

---

(٥١٦)

- A. Lipietz : Economie politique des écotaxes, Fiscalité de l'environnement, Rapports, Dominique Bureau, Olivier Godard et autres , la documentation Francaise, 1998 , p. 19et s.

فالضرائب البيئية تستطيع المساعدة على تحقيق أهداف كثيره من أغراض حماية البيئة . فكل منتج أو مستهلك يقرر منفرداً كيف يتلاءم والأثمان التي ترتفع ، فالضريبة على الانبعاثات فى الهواء – على سبيل المثال – قد تؤدى ببعض المصانع إلى تركيب أجهزة إضافية للتحكم فى التلوث ، وتؤدى ببعضها الآخر إلى تغيير عملياتها الإنتاجية ، وربما اضطرت مصانع أخرى إلى إعادة تصميم المنتجات بحيث تولد نفايات أقل. [٥١٧]

ونعتقد أن الضرائب البيئية تمارس دوراً كبيراً فى حماية البيئة ، فهى من **ناحية** تضع بين يد الأجهزة الإدارية القائمة على حماية البيئة إيرادات مالية خاصة – لا سيما إذا كانت لهذه الأجهزة ميزانية مستقلة يدخل فى إيراداتها جزء من هذه الضريبة – تمكنها من القيام بالأنشطة اللازمة لحماية البيئة . **ومن ناحية أخرى** فإنها وإن لم يكن لها وصف العقوبة إلا أنها تتمتعُ بصفة الردع إذ أنها تمنع الملوثين من انتهاج طرق فى الإنتاج من شأنها تلويث البيئة ، كما أنها تضع فى حسبان من يُقدم على ممارسة نشاط ضار بالبيئة إلى الإحجام عنه إذا ما قدر أن تكلفة إنتاج السلعة والتى تدخل فيها الضريبة البيئية أكبر بكثير من ثمنها.

ثالثاً : مدى تطبيق فكرة الضرائب البيئية لدى الدول :

ذهبت بعض التشريعات البيئية فى الدول المتقدمة إلى فرض رسوم على شراء أو استيراد الماكينات أو الآلات التى تلوث البيئة . كما أن هناك تشريعات تُحتم فرض ضرائب خاصة ، مثل ضرائب الكربون Carbon Taxes ، أو ضريبة خضراء Green Taxes ، أو الضرائب البيئية Environmental Taxes التى تفرض على الشركات لمنع التلوث أو لإزالته . وهناك تشريعات

---

[٥١٧] انظر بشأن دور الضرائب البيئية فى حماية البيئة كلاً من : د. رمضان صديق محمد حسين ، دور التشريعات الضريبية فى حماية البيئة وبصفة خاصة من التلوث الناشئ عن البترول ، المرجع السابق ، ص ١٣ – د. محمود الكردى وآخرين ، دراسات حول تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٨٤ وما بعدها – وتقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية – المجالس القومية المتخصصة ، الدورة الثانية والعشرون ، ٢٠٠١ – ٢٠٠٢ ، المرجع السابق ، ص ٢٢٣.

تحتم فرض المساهمة فى تكاليف معالجة النفايات بهدف تحسين البيئة ، وهناك تشريعات تفرض ما يسمى بالضرائب الإيكولوجية Ecological Taxes.

ذلك أن التشريعات الخاصة بحماية البيئة لا تكفى وحدها لوقف تدهور وتلوث البيئة واستنزاف مواردها . ولضمان نجاحها فى أداء واجبها لا بد من استجابة واعية للمواطنين – سواء كانوا منتجين أو مستهلكين – للأهداف التى ترمى إليها السياسة التشريعية لهذه التشريعات . كما أن تطبيق قوانين البيئة والرقابة على تنفيذها يتطلب المزيد من الإنفاق ، حيث إن السياسة البيئية الرشيدة تعمل لتحقيق أهدافها بأقل تكلفة ممكنة . لذا يجب استخدام أدوات اقتصادية – إلى جانب هذه التشريعات – مثل فرض ضرائب ورسوم على الانبعاث والتلوث. والأدوات الاقتصادية لحماية البيئة هذه ترتكز على مفاهيم الكفاءة الاقتصادية ، أى تحقيق السياسة البيئية بأقل تكلفة ممكنة ، وتعمل على ترغيب أو إجبار مسببى التلوث إلى اتباع أهداف السياسة البيئية لمنع التلوث والانبعاث وتلافى حدوثه بقدر المستطاع.

وترجع الأصول النظرية لاستخدام الأدوات الاقتصادية والمالية فى حماية البيئة إلى عالم الاقتصاد " بيجو " الذى دعا إلى تضمين التكلفة الاجتماعية لتلوث البيئة فى تكاليف الإنتاج من خلال فرض ضرائب خاصة . وتكون هذه الضريبة مساوية للتكلفة الجدية لإجراءات ضبط التلوث فى ضوء المعايير المطلوبة ، وتفرض على الانبعاثات الذى تتجاوز الحدود المسموح بها ، وسيكون من مصلحة مسبب التلوث ترشيد قراراته الاقتصادية بعد فرض هذه الضريبة.

وقد طبقت الكثير من الدول هذه الضريبة البيئية ؛ من ذلك ألمانيا الاتحادية [٥١٨] والتى نجحت فى فرض رسوم على مياه الصرف، فالسياسة التشريعية لحماية نوعية المياه وجودتها المطلوبة داخل الحدود الإقليمية للجمهورية الاتحادية الألمانية تتمثل فى قانون رسوم مياه الصرف والذى فرض ضريبة على الانبعاثات تقع على

---

[٥١٨] راجع في ذلك : د. صلاح زين الدين ، تطور التشريعات والسياسة البيئية فى ألمانيا الاتحادية والدروس المستفادة منها للتجربة المصرية ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، فبراير ١٩٩٢، ص ٢٤.

الملوث مباشرة مما يجعلها تتفق مع مبدأ الملوث يدفع (٥١٩) من ناحية ، ومن ناحية

---

(٥١٩) ظهر مبدأ الملوث يدفع لأول مرة فى إطار منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية O.E.C.D عام ١٩٧٢ ، كمبدأ للسياسات البيئية Environmental policies يهدف إلى تشجيع الاستخدام الأمثل والرشيد للموارد الطبيعية التى تحتويها البيئة ، وكمبدأ اقتصادى يرمى إلى تحمل الملوث تكاليف منع ومكافحة التلوث كى تكون البيئة فى حالة مقبولة Acceptable state . ولقد تطور المبدأ فى التسعينيات ، ليكون مبدأ قانونياً معترفاً به عالمياً.

حيث جاء ليؤكد نظرية المخاطر أو المسئولية الموضوعية كأساس للمسئولية عن الأضرار الناجمة عن التلوث البيئى، فيتحمل الملوث (محدث الضرر أو التلوث) - سواء أكان فرداً أم شركة أم الدولة نفسها - المسئولية عن الأضرار التى تلحق بالبيئة أو بالأشخاص ولو لم يثبت فى جانبه عنصر الخطأ ، إذ يكفى إثبات علاقة السببية بين الفعل الصادر عنه وبين الضرر المترتب على هذا الفعل أو النشاط ، وذلك هو جوهر فكرة نظرية المخاطر.

وعليه يمكن القول إن مبدأ الملوث يدفع قد جاء - ضمن مبادئ أخرى - تعضيداً للالتزام الدولى بكفالة أكبر قدر من الحماية للبيئة ، فمن خلاله يمكن تلافى عدم قبول الدول بالإقرار المسبق بمسئوليتها المطلقة عن الأضرار التى تحدثها الأنشطة غير المحظورة دوليا بالبيئة.

- L. Kramer : " Focus on European Environmental Law " London, Sweet & Maxwell 1992, p. 247 and p. 250.
- H. Smets : " Le principe pollueur payeur, un princip economique erige en principe de droit de l'environnement ? " op. cit., p. 340.
- A. Kiss : " La reparation pour atteinte a l'environnement " in, colloque de Mans " La responsabilité dans le systéme international " Editions A. pedone, 1991, p. 225.

رراجع أيضاً د. أشرف عرفات أبو حجازة ، مبدأ الملوث يدفع ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ١١ وما بعدها - و د. محمود الكردى وآخرين دراسات حول تلوث البيئة ، القانون وتلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ وما بعدها.

جدير بالذكر ، أن الفقه الإسلامى أخذ منذ زمن بعيد بمبدأ مماثل بالتطبيق لقاعدة الضرر يزال ، ومبدأ لا ضرر ولا ضرار ، الأمر الذى أكد شيخ الإسلام ابن تيمية فى فتوى صادرة عنه ، فعندما سئل عن " سفينة غرقت فى البحر وقد كان فيها جرار زيت حار ، ثم إن أهل القرية تعاونوا على المركب حتى أخرجوها إلى البر ، وقلبوها فطفى الزيت على وجه الماء ، وبقى رائجاً مع الماء ، ثم إن أهل القرية جاءوا إلى البر فوجدوا الزيت على الماء ، فجمع كل واحد منهم ما قدر عليه ، والمركب قريبة منهم ، فهذا الزيت حلال أم حرام ؟ أجاب بأن اللذين جمعوا الزيت على وجه الماء قد خلصوا مال المعصوم من التلف ، ولهم أجرة المثل ، والزيت لصاحبه ، .... " الأمر الذى يستنبط منه : -

أخرى فإن الضريبة البيئية فى ألمانيا والمتمثلة فى رسوم مياه الصرف تعتبر أداة سياسية متعلقة بحماية البيئة ، وهى تؤدى وظيفتها بيئياً واقتصادياً . ويبدو لها دور إيجابى . ذلك أن مديرى المصانع سيقارنون بين معدل الضريبة وبين تكاليف الاستثمار والصيانة اللازمة لتنظيف مصانعهم ، ولن يعملوا على تجديد الانبعاثات إلا إذا كانت التكاليف الإضافية الناجمة عن ذلك أقل من الضريبة . ومن شأن هذا الوضع أن يكون أقل مرضاة للمتهمين بالاعتداء على البيئة . بينما يجد الاقتصادى قيمة استخدام هذا القانون فى إمكان تحقيق الاجمالى الكلى لتخفيض الانبعاثات بأقل تكلفة كلية مؤثرة . والفيصل فى هذا هو مدى ارتفاع قيمة الضريبة ، والأهداف البيئية التى تسعى مثل هذه السياسات إلى بلوغها وهو الإبقاء على نوعية المياه عند مستوى رقم ٢ ، وهو الثانى بين أفضل أربعة مستويات لنوعية الحياة.

وبالرغم من انخفاض سعر ضريبة مياه الصرف فى ألمانيا الاتحادية فقد كان للقانون أثر مفيد ؛ إذ أعقبه صدور إعلان سياسى عن جهود للتنظيف فى حوالى ٦٠ % من التجمعات السكنية ، وفى ٧٥ % من المصانع التى تُصرف مخلفاتها فى موارد المياه مباشرة . بالإضافة إلى ذلك يجب النظر إلى قانون ضريبة مياه الصرف مقترناً بقانون الموارد المائية الذى يُحدد المعايير الدنيا بالنسبة للمياه المنصرفة – أى المعايير الفنية المقبولة بوجه عام – بغض النظر عما يتحمله الملوث من تكاليف . ويضمن هذا القانون أيضاً المساعدة فى نجاح المطالبة بالتعويض ، كما حدث بالنسبة لما طلبته هيئة مياه مدينة بون فى دعواها الرائدة

١- – أن تكلفة مكافحة التلوث تكون على عاتق من صدر عنه أو تسبب فيه ، وهو ما يتطابق مع مبدأ الملوث يدفع، الثابت فى فقه القانون الدولى العام. وغنى عن البيان أن المثل الذى أجاب عنه ابن تيمية قابل للتطبيق على أمور أخرى كأن يحدث تلوث البحار بسبب تسرب البترول أو المواد المشعة أو الذرية أو نفايات ومخلفات المصانع أو غيرها.

٢- أن الشيئ يكون مملوكاً لصاحبه حتى ولو فقد فى البحر فإنه يظل ملكاً لصاحبه ، لأنه بمثابة اللقطة وبالتالى يجب أن يطبق عليه ما هو مطبق بشأنها.

راجع فى تفصيل ذلك أ.د. أحمد أبو الوفا ، الإعلام بقواعد القانون الدولى والعلاقات الدولية فى شريعة الإسلام ، الجزء الثامن ، (نظرية الضمان أو المسئولية الدولية فى الشريعة الإسلامية) ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ١٨٤ وما بعدها.

ضد شركة باسف الألمانية للكيماويات. (٥٢٠)

وفى جمهورية مصر العربية قرر قانون النظافة المصرى رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ المعدل بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٦ م فرض رسوم إجبارية يؤديها شاغلوا العقارات المبنية بما لا يجاوز نسبة معينة من قيمتها الإيجارية كنسبة ٢ % مثلاً تخصص حصيلتها للنظافة العامة . وهناك من الإجراءات المقترحة التى تضمنتها خطة العمل البيئى سنة ١٩٩٢ م . فرض رسوم لجمع ومعالجة النفايات والتخلص منها ، أو فرض ضرائب على المنتجات الضارة بالبيئة . وتمثل هذه الإجراءات المقترحة خطوة كبيرة نحو حماية الموارد الطبيعية ، وزيادة الوعى بالمساهمة من قطاعات المجتمع المختلفة فى تحمل تكاليف منع التلوث ومكافحته (٥٢١) ، والتى يجب الإسراع فى تطبيقها فى الوقت الحالى وهى تتطلب القيام بثلاثة إجراءات هى :

<u>الإجراء الأول :</u> يتعلق بفرض رسوم تغطى نفقات إدارة النفايات البلدية ، بما يشمل الجمع والنقل، والمعالجة البيئية السليمة فى النهاية . وتقدر بحوالى ٢ % من القيمة الإيجارية للوحدة ، وفى انخفاض الإيجارات فإن تلك الرسوم تكون فى حدود ٤ قروش إلى ٤٠ قرشاً فى الشهر . وتكون فى الأحياء الأغنى من جنيه إلى ثلاثة جنيهات . ويظهر من التقديرات أن تكلفة الخدمات بمدينة القاهرة هى جنيهان

---

(٥٢٠)

Albrech H.J. "Environmental Crimes, The First Egyptian-German Colloquium on Criminal Law and Criminology, Cairo, April 1987. The National Review of Criminal Sciences, 1987, Vol. 30.

التقرير الوطنى عن البيئة فى مصر : موجز عن الأنشطة الحالية والرؤية المستقبلية رئاسة مجلس الوزراء . جهاز شئون البيئة ، القاهرة ، أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا ، ديسمبر ١٩٨٥.

مشار إليهما لدى د. محمود الكردى وآخرين ، دراسات حول تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٨٨.

(٥٢١) د. مصطفى منير ، " جرائم إساءة استعمال السلطة الاقتصادية " ، القاهرة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٢.

لكل مسكن فى الشهر . ويجب حساب الرسوم على أساس التكلفة الفعلية ، والتى سوف تختلف من مدينة إلى أخرى ، ومن حى إلى آخر ، وحسب تقنية المعالجة المستخدمة ، وسوف تحصل الرسوم مع فاتورة الكهرباء وتتناسب مع كمية الاستهلاك للطاقة.

<u>الإجراء الثانى :</u> وهو سياسى بيئى يتعلق بتخصيص رسوم إضافية تفرض على المنتجات الضارة بيئياً . ويتطلب هذا الإجراء إمكانية إقرار رسوم إضافية أو ضرائب تفرض على منتجات محددة يثبت بالدليل الموثق أثرها السلبى على البيئة مثل البطاريات القلوية ، وبطاريات النيكل - كاديوم ، ومنتجات المحركات وغيرها . وسوف تدخل هذه الرسوم الإضافية أو الضرائب فى حساب خاص يستخدم فقط فى أغراض جمع ومعالجة أو تدمير نفايات تلك المنتجات.

<u>الإجراء الثالث :</u> وهو الأخر إجراء سياسى بيئى ، ويتعلق بالتغطية الكاملة لتكاليف معالجة النفايات الضارة ونفايات المستشفيات المعدية . وهذا يتطلب فرض الرسوم اللازمة لهذه التغطية ، بعد أن يستكمل جهاز شئون البيئة إعداد الخطوط العامة الإرشادية والتعليمات التنظيمية ، ويحتم استخدام التجهيزات المتوافرة لأغراض معالجة وتدوير هذه النفايات.

وفى دولة الكويت يمكن أن نجد تطبيقاً وحيداً للرسوم البيئية ، من ذلك ما قررته المادة ١٢ من القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ بشأن بلدية الكويت من اختصاص المجلس البلدى - فى إطار الخطة العامة للدولة والميزانية المعتمدة - بعدة أمور ؛ منها فرض رسوم مقابل الخدمات البلدية ، أو الانتفاع بالمرافق البلدية أو تعديلها أو إلغائها . وفى ذات الإطار نصت المادة ٢٦ من ذات القانون بأن يصدر الوزير المختص بالشئون البلدية فى حدود القوانين وبعد موافقة المجلس البلدى اللوائح والنظم الخاصة بوضع قواعد تبين رسوم الانتفاع بالخدمات البلدية . وقد وافق المجلس البلدى بالفعل على فرض رسوم نظافة بواقع دينارين كويتى عن كل وحدة سكنية.

الفرع الثالث

تطبيق التخطيط البيئى فى مجال حماية البيئة الأثرية

تعتبر الآثار وسائر مفردات التراث الحضارى [٥٢٢] والطبيعى من المكونات الأساسية فى المحيط الاجتماعى أو البيئة الاجتماعية التى أوجدها الإنسان أو الطبيعة. [٥٢٣] وعلى ذلك فإن الآثار باعتبارها تشكل جزءاً من البيئة - سواء كانت آثاراً من صنع الطبيعة أو الإنسان - تحتاج إلى وضع تخطيط دقيق للمحافظة عليها ، وذلك عن طريق البحث عن أفضل الطرق والسبل للمحافظة على العقارات والمنقولات ذات القيمة التاريخية أو الفنية . ولا يتأتى ذلك إلا بوضع خطط تمنع زحف العمران على المناطق الأثرية ، سواء كان هذا العمران فى صورة إقامة مناطق سكنية بالقرب من البيئة الأثرية ، أو شق طرق أو أنفاق ما عدا الطرق التى تخدم مرتادى هذه الآثار . كذلك يجب التخطيط لمنع هدم المبانى التاريخية والأثرية أو تغيير معالمها . كما يجب وضع خطط محكمة لحماية هذه الآثار من السرقة والضياع.

علاوة على ما تقدم فإن الأمر يحتاج إلى وضع خطط محكمة لوقاية هذه البيئة الأثرية من التدهور الطبيعى بفعل عوامل التعرية ، وزحف الرمال ، والأمطار الحمضية التى تعمل على تآكل الآثار ، وكذلك منع تسرب المياه الجوفية، ومياه الصرف الصحى أسفل المناطق الأثرية . أضف إلى ذلك فإن الأمر يحتاج إلى وضع سياسة تشريعية عقابية محكمة لردع المضرين بالبيئة الأثرية أياً كان شكل هذا الضرر. زيادة على ما سبق فإنه يجب إنشاء الأجهزة المتخصصة التى تتولى

---

[٥٢٢] انظر بشأن تعريف الآثار والمقصود بالتراث الحضارى ، كلاً من د. على سيد حسن ، الحماية القانونية للآثار ، مجلة القانون والاقتصاد ، تصدر عن أساتذة كلية الحقوق ، بجامعة القاهرة ، العدد التاسع والخمسون ، ١٩٨٩ ، ص ٣ وما بعدها - أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٤٩.

[٥٢٣] د. محمد عبد الفتاح القصاص ، البيئة والجنس البشرى ، مجلة جامعة المنصورة للبيئة ، ١٩٩٤ ، ص ١١ وما بعدها.

التخطيط لترميم هذه الآثار والتفتيش عليها بين وقت وآخر. [٥٢٤]

وفى دولة الكويت جعلت الهيئة العامة للبيئة من أولويات السياسات العامة لحماية البيئة المحافظة على التراث القومى ، فقد وضعت نصب عينيها المحافظة على المبانى ذات القيمة التاريخية ومن أجل ذلك اتبعت سياسة وإجراءات تخطيطية يمكن ردها إلى ثلاثة محاور :

المحور الأول حيازة بعض البيوت الكويتية القديمة ، والتى تمثل الحياة المعيشية لمختلف طبقات المجتمع الكويتى وذلك للاهتمام بصيانتها وترميمها بشكل يتفق وطابعها الأثرى ومنع هدمها أو الإضرار بها حتى ولو من جانب ملاكها. **والمحور الثانى** استغلال بعض البيوت كمتاحف لعرض الآثار الشعبية ونتائج الحرف اليدوية ، والمكتشفات الأثرية وهذا من شأنه أن يؤدى - علاوة على المحافظة على البيئة الأثرية - إلى تنشيط السياحة الداخلية والخارجية . **والمحور الثالث** صيانة الآثار وترميمها ، ونشر المعلومات عن المناطق الأثرية المكتشفة والمتاحف القائمة. وهذا من شأنه أن يؤدى إلى تعريف السائحين بأماكن تواجد هذه الآثار ، علاوة على إجراء الترميمات والصيانة الدورية لها.

وعلى الرغم من الجهود التى تبذلها الأجهزة الإدارية المسئولة عن حماية البيئة الأثرية فى الكويت إلا أنه يؤخذ على هذه الأجهزة تأخرها عن القيام بالحماية البيئية للآثار **من ناحية** ، وعدم اتباع الأساليب العلمية الصحيحة فى ترميم الآثار **من ناحية أخرى** . فنجد أنه فى بداية النهضة العمرانية الحديثة فى دولة الكويت تم هدم الكثير من البيوت القديمة ذات القيمة الأثرية بحجة إعادة بنائها دونما وجود رقابة من الأجهزة المختصة بذلك . فالأمر كان يتطلب التخطيط لحظر هدم هذه البيوت وإزالتها والاكتفاء بترميمها ، هذا من جانب ؛ ومن جانب آخر فإن بعض

---

[٥٢٤] انظر فى ذلك د. أبو العلا على أبو العلا النمر ، نحو تعزيز حماية البيئة الأثرية المصرية فى العلاقات الخاصة الدولية، المرجع السابق ، ص ٣١ وما بعدها - د. وليد محمد رشاد إبراهيم ، حماية الآثار وعناصر التراث الثقافى فى القانون الدولى الخاص ، المرجع السابق ، ص ٢٣٣.

المساجد والبيوت القديمة ذات الطابع الأثرى تم ترميمها بطريقة غير علمية ، مما أثر كثيراً على الشكل والطابع الأثرى لها.

ويبدو أن المشرع المصرى حاول تطبيق بعض الأهداف التخطيطية سالفة الذكر - فى حدود معينة - وذلك فى قانون حماية الآثار المصرى رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٣ فقد قرر فى نصوصه عدة أمور منها :

١- ما قررته المادة السابعة عشرة من إزالة أى تعد على موقع أو عقار أثرى بالطريق الإدارى دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء ، حيث تتولى شرطة الآثار المختصة تنفيذ قرار الإزالة مع إلزام المخالف بإعادة الوضع إلى ما كان عليه ، وإلا جاز لهيئة الآثار تنفيذ ذلك على نفقته.

٢- أيضاً نجد أن المادة الحادية والعشرين قررت حظر البناء ، أو منح التراخيص بإقامة مشروعات ، أو منشآت ، أو مدافن ، أو شق قنوات فى المواقع الأثرية أو فى خطوط التجميل المجاورة لها وحظرت غرس أشجار بها ، أو قطعها ، أو أخذ أتربة ، أو رمال ، أو رفع أنقاض منها. كما أوجب القانون مراعاة مواقع الآثار والمبانى ذات الأهمية التاريخية عند تخطيط المدن والقرى والأحياء التى توجد بها آثار.

٣- ومن تدابير حماية الآثار التى قررتها المادة التاسعة عشرة من القانون إجازة إصدار قرار بتحديد خطوط التجميل للآثار العامة والمناطق الأثرية ، وتعد الأراضى الداخلة فى تلك الخطوط أراضى أثرية يسرى عليها القانون.

وقد انتقد بعض الفقه مسلك المشرع المصرى فى هذا القانون من حيث إجازته للجهة المختصة - بعد أخذ موافقة هيئة الآثار - الترخيص بالبناء فى المناطق المتاخمة للمواقع الأثرية . فمثل هذا الترخيص من شأنه الاعتداء على الوسط التاريخى للبيئة الأثرية . وكذلك فى قصوره فى بعض النواحى باعتبار أن الآثار المصرية الثابتة تتعرض لنوعية من المخاطر الطبيعية - التى لم يتناولها القانون - مثل ظواهر تسرب المياه الجوفية والأرضية ، والأمطار الحمضية ،

والتغيرات البحرية والأمواج ، هذا فضلاً عن مخاطر تنفيذ المشروعات التى تجرى دون دراسة الأثر البيئى لها على الآثار.[٥٢٥]

كذلك انتقد البعض الآخر من الفقه مسلك المشرع المصرى فى ترك أمر تحديد خطوط التجميل للسلطة التقديرية لوزير الثقافة وما يتبعه من هيئات ، لا سيما وأن هيئة الآثار لم تقم بتحديد مثل هذه الخطوط حول معظم المناطق الأثرية ، مما أدى إلى اندثار الكثير منها أو تهدمها نتيجة الزحف العمرانى وما صحبه من تلوث البيئة ، وارتفاع منسوب المياه الجوفية . بل إن ما بقى من الآثار بات هو الآخر مهدداً بالانهيار التام فضلاً عن فقدانه لقيمته الأثرية نتيجة إحاطته بالمبانى التى أقيمت بطريقة عشوائية.[٥٢٦]

ويبدو أن المشرع الفرنسى كان أكثر حنكة من نظيره المصرى ، ذلك أنه أدرك منذ عام ١٩١٣ مدى ما تتعرض له المناطق الأثرية من مخاطر - إذا لم تحط بسياج منيع يحول دون إمكان الاعتداء على بيئتها - لذلك لم يترك أمر تحديد مجال حمايتها للسلطة التقديرية للهيئات القائمة على شئونها ؛ وإنما حدده هو بمحيط دائرى يبلغ اتساعه خمسمائة متر - على الأقل - من جميع الجهات . وخول مجلس الدولة - بعد أخذ رأى اللجنة العليا للآثار التاريخية - الحق فى إصدار مراسيم يعين بمقتضاها الآثار التى ينطبق عليها هذا الحكم ، وحدود الحماية الخاصة بكل منها . ومتى تم هذا التحديد ، فلا يجوز للأفراد ، أو الجماعات ، أو المؤسسات العامة أن تقوم ، داخل هذا المحيط ، بتشييد أى مبنى جديد ، أو بهدم مبنى قائم ، أو بقطع أشجاره ، أو بإجراء أى تغيير ، أو تعديل فيه ، يكون من شأنه أن يؤثر على مظهره ، إلا بعد الحصول على تصريح بذلك.

وفضلاً عن هذا ، فإن المشرع الفرنسى أجاز تصنيف الأراضى الفضاء ، أو المبانى ، التى تقع داخل تلك الحدود ، ضمن العقارات الأثرية ، أو إدراجها فى

---

[٥٢٥] انظر د. وليد محمد رشاد إبراهيم ، حماية الآثار وعناصر التراث الثقافى فى القانون الدولى الخاص ، المرجع السابق، ص ٣٣٧.

[٥٢٦] انظر تفصيلاً د. على سيد حسن ، الحماية القانونية للآثار ، المرجع السابق ، ص٨ وما بعدها.

سجلات القيد الإضافية ، حتى ولو كانت لا تمثل أية قيمة من الناحية التاريخية أو الأثرية ، مستهدفاً من وراء ذلك عدم إحداث أى تغيير فيها يكون من شأنه أن يؤثر على بيئة الأثر .

وأكثر من هذا ، فإن القانون الفرنسى أجاز للدولة والمحافظات والقرى أن تنزع ملكية العقارات المشار إليها " إذا كان هذا الإجراء ضرورياً لعزل العقار الذى جرى ، أو اقترح ، تصنيفه ضمن المناطق الأثرية ، أو لتعديل وضعه ، أو لتنقية بيئته من التلوث ، أو لإبراز قيمته ، وكذلك العقارات التى تقع على مرمى البصر من مثل هذا العقار ".

وواضح من النص الأخير أن الشارع الفرنسى قد وسع من نطاق نزع الملكية لهذا السبب إلى أبعد الحدود ، لا سيما إذا لاحظنا أن العمل يجرى على تحديد مجال مرمى البصر بثمانية وسبعين هكتاراً.

ولا يفوتنا أن نشير فى النهاية ، إلى ما نصت عليه المادة ١١١ / ٢١ من قانون التخطيط العمرانى الفرنسى من أن " ترخيص البناء يمكن أن يرفض ، أو ألا يمنح إلا تحت شرط ضرورة مراعاة للأحكام الواردة فى القوانين الخاصة ، إذا كانت مواقع المبانى المزمع إنشاؤها أو تعديلها ، أو كان نظامها المعمارى ، أو مساحتها ، أو مظهرها الخارجى من شأنه أن يؤثر على خصائص ، أو منافع ، الأماكن المجاورة ، أو على مناظرها ، أو على المناظر الطبيعية ونظم التخطيط ، أو على الأبعاد الجمالية للمواقع الأثرية ".[٥٢٧]

---

(٥٢٧)

- R. BRICHET , Le régime des monuments historiques en France, Paris, 1952. P51, et s.
- PIERRE et F. LAURENT , La Mise en aleur du patrimoine architectural , Paris, 1979. P. 42 , et s.

ومشار إليهما لدى د. على سيد حسن ، الحماية القانونية للآثار ، المرجع السابق ، ص ١١.

المبحث الثانى

الدراسات والبحوث البيئية

لعل الوصول للحلول المثلى لأى مشكلة مطروحة يتطلب ضرورة تـوافر المعلومات الكافية حول هذه المشكلة ، فحماية البيئة من المشاكل والمخاطر التـى تهددها كهدف تسعى إليه الإدارة البيئية فى أى دولة من الدول يحتاج منهـا إلـى توافر الدراسات والأبحاث المتخصصة (٥٢٨) التى تضع تحت بصرها قدراً كافيـاً من المعلومات حول ماهية الوسط البيئى ، وظروفه ، والمشاكل والمخـاطر التـى يمكن أن تهدده ، ومدى الأضرار التى يمكن أن تنجم عن هذه المخاطر ، والبدائل المطروحة حول كيفية توقيها.

فيجب أن يُتاح لصانعى القرار والمسئولين عن الإدارات البيئية معلومـات وبيانات جيدة حول المخاطر والمشاكل التى تهدد البيئة ولا يكون ذلك إلا من خلال إنشاء قاعدة معلومات بيئية توفر كافة البيانات المطلوبة لرسم صورة حقيقية عـن حجم المشكلات البيئية . وتبدو فائدة قاعدة المعلومات التـى تـصنعها الدراسـات والأبحاث البيئية فى أنها علاوة على تقديمها للمعلومات الكافية للأجهزة الإداريـة القائمة على حماية البيئة فإنها تساهم فى إتاحة الإرشادات والمساعدات للمنـشآت الصناعية القائمة لتوفيق أوضاعها بما يتلاءم مع حماية البيئـة كمـا أنهـا تبـدو ضرورية لمساعدة المقدمين على إنشاء مشروعات فى إعداد الدراسـات اللازمـة للحصول على الترخيص بالتشغيل . علاوة على ما تقدم فـإن المعلومـات التـى تُتيحها هذه الأبحاث والدراسات تعمل على تثقيف أفراد المجتمع ، مما يساهم فـى إيجاد وعى بيئى جماهيرى يساعد كثيراً فى المشاركة فى وضع الحلول المناسـبة

---

(٥٢٨) جدير بالذكر أن القيام بالأبحاث والدراسات البيئية ليس حكـراً علـى الأجهـزة الإداريـة الحكومية ومعاهد البحوث والدراسات التابعة لها ، إنما يمكن أن تقوم بها بعض الهيئـات غير الحكومية ، ولكننا فى هذا المقام نتناول الدراسات والأبحاث البيئية كوسيلة تلجأ إليها الإدارة لحماية البيئة إذ إن القيام بهذه الأبحاث والدراسات هو واجب عليها ويدخل كجـزء ضرورى من دورها فى حماية البيئة ولا يعفيها من هذا الدور قيام غيرها به.

لكل قضية بيئية بما يتناسب مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية القائمة.

وكما يقع على عاتق الجهات الإدارية إعداد البحوث والدراسات المتعلقة بحماية البيئة على الوجه الذى سبق بيانه ، فإنه يقع على عاتقها كذلك التحقق من جدية الدراسات والأبحاث البيئية المقدة من جهات خاصة ، وعلى وجه الخصوص تلك التى تُعد شرطاً أساسياً لصدور الترخيص بتشغيل المنشآت التى قد تسبب ضرراً للبيئة ، وهى ما تعرف بدراسات المردود أو التأثير البيئى . وعليه سوف نتناول فى المطلب الأول من هذا المبحث التزام الإدارة بالقيام بالدراسات والأبحاث البيئية ، ونتناول فى الآخر دراسات التقييم البيئى للمشروعات.

المطلب الأول

الإلتزام بالقيام بالدراسات والأبحاث البيئية

تلتزم الإدارة البيئية – وهى بصدد السعى إلى حماية البيئة – بالقيام بجميع الدراسات والأبحاث العلمية والفنية من أجل وقاية البيئة من المخاطر والمشاكل من ناحية ، ومعالجة آثار هذه المشاكل وتقليل أضرارها حال حدوثها من ناحية أُخرى. ولا يقتصر التزامها هذا على القيام بالأبحاث والدراسات فقط وإنما يجب إيجاد كوادر إدارية وفنية مدربة تكون على علم بهذه الأبحاث والدراسات.

ففى دراسة أُجريت عام ١٩٩٦ – عن طريق البنك الدولى – على الإدارات والوكالات البيئية فى ست دول نامية كبرى – هى البرازيل ، والصين ، والهند ، وإندونسيا ، والمكسيك ، والفلبين – تبين أن السياسات البيئية فى تلك الدول قد ركزت بصورة كبيرة على التشريعات كوسيلة لحماية البيئة دون غيرها من الوسائل الأخرى . وقد أثبتت التجربة العملية فى هذه الدول عدم فاعلية القوانين البيئية وحدها فى حماية البيئة ، وأن هناك العديد من المشكلات التى تعوق عمل الوكالات ، والمكاتب البيئية المختصة فى الدول الست ومن أهم هذه المعوقات :

أ- المعلومات : حيث ثبت عدم توافر المعلومات الكافية عن المخاطر والمشاكل البيئية ، وصعوبة حصر وتسجيل المعلومات الخاصة

بالانبعاثات الصادرة من المصانع.

ب- البيوقراطية : إذ يواجه تسجيل المعلومات عن جودة الهواء ، أو الماء إجراءات روتينية لدى المكاتب البيئية عند اتصالها بكل جهة مسئولة عن تسجيل الإصدارات.

جـ- الموارد الفنية والبشرية : لوحظ قلة الكفاءة والخبرة لدى المكاتب والوكالات البيئية ، والمتمثلة فى قلة المعلومات عن فوائد البرامج البيئية الاختيارية ، واستخدام النتائج فى وضع أولويات توزيع المواد النادرة ، وأنه لا توجد فئة قليلة من المفتشين البيئيين المدربين والصالحين فى هذا المجال.

وانتهت هذه الدراسة إلى أن قوانين البيئة لن تكون مؤثرة وفعالة للحد من التلوث فى الدول النامية إلا بتوافر مقومات رئيسية فى مقدمتها : غزارة وفاعلية المعلومات التى تُتيحها الدراسات والأبحاث البيئية، ووجود الكوادر المدربة على ذلك [٥٢٩]. فإدارة المخاطر البيئية ومكافحة التلوث بصورة فعالة من قبل الدولة تُصبح مستحيلة إذا لم يكن للمنظمين القدرة على وضع نظام للمعلومات ، يتيح وضع الأولويات التى تعكس الفوائد والتكاليف الخاصة بكل أسلوب من أساليب مكافحة المخاطر البيئية مقارناً بالآخر بما يكفل وضع هذه الأساليب موضع التنفيذ بصورة فعالة.

وفى تقرير أعده المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية التابع للمجالس القومية المتخصصة بجمهورية مصر العربية فى دورته العشرين عام ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ ، قرر أن من المعوقات التنفيذية والتنظيمية والإدارية لتطبيق نصوص قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ نقص المعلومات البيئية ، وعدم توافر شبكات متطورة للرصد البيئى ، فقد اعتبر التقرير أن المعلومات البيئية الجيدة تجعل الدولة - وما يصدر عنها من تشريعات - قادرة على مواجهة

---

[٥٢٩] انظر فى تفصيل ذلك تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية - المجالس القومية المتخصصة - جمهورية مصر العربية ، الدورة العشرون ، ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ ، المرجع السابق ، ص ١٨٣.

مشكلات التلوث بصورة فعالة . وقد أوصى هذا التقرير بضرورة وضع دليل إرشادى توضيحى للإلمام بالمعلومات الصحيحة فى المجالات البيئية ، وإتاحته للكافة لا سيما أصحاب المشروعات والمنشآت ، ووضع دراسات وبرامج تدريبية لأعضاء النيابة العامة والهيئات القضائية ، ورجال الشرطة بصفة عامة ، وشرطة المسطحات المائية والبيئية بصفة خاصة حول المخاطر البيئية والمعلومات المتاحة بشأنها.

وفى دولة الكويت اعتبر بعض الفقه (٥٣٠) أن من العوامل التى تضعف دور الإدارة البيئية عدم التأكد عن طريق الأبحاث والدراسات من المواضيع البيئية ويرجع ذلك إلى أمرين ؛ **الأول** منهما : النقص فى الإدراك العلمى السليم لعمليات وإجراءات الظواهر البيئية ، **والآخر** عدم وجود بيانات أو سجلات خاصة بالظواهر ، أو دراسات محلية خاصة بالبيئة . ويرى هذا الرأى أنه إذا كان بالإمكان من الناحية العلمية والهندسية التغلب أو الحد أو مواجهة الظواهر الطبيعية القاهرة أو غير العادية ، فإنه من الصعوبة الحد من مسألة عدم وجود دراسات وأبحاث كافية تتيح معلومات بيئية مناسبة بواسطة الالتجاء لأسلوب التخمين عند اتخاذ القرارات الإدارية.

المطلب الثانى

دراسات المردود البيئى (L'ETUDE D'IMPACT)

دراسة المردود أو تقييم الأثر البيئى هى دراسة تنبؤية لمشروعات أو نشاطات تنموية ذات تأثير بيئى سلبى وإيجابى لتحديد البدائل المتاحة ، وتقييم تأثيرها البيئى ، واختيار أفضل البدائل ذات التأثيرات البيئية الأقل سلبية واقتراح وسائل للتخفيف من التأثير السلبى. (٥٣١)

(٥٣٠) انظر أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى ، الإطار القانونى للإدارة البيئية ، دراسة مقارنة لدول الخليج العربية ، المرجع السابق ، ص ١٧٥.

(٥٣١) راجع فى ذلك : د. صلاح محمود الحجار و د. إيمان محمود العزيزى ، تقييم الأثر البيئى أسس ودراسات ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى ، ٢٠٠٣ ، ص ٢١.

وفى الكويت تـُعرِّف اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته بإنشاء الهيئة العامة للبيئة والصادر بقرار الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١٠ لسنة ٢٠٠١ [٥٣٢] فى مادتها الأولى دراسات المردود البيئى بأنها : " دراسات علمية شاملة لتقييم التأثيرات المصاحبة لمشروعات ونشاطات تنموية على البيئة، وتشتمل على تحديد التأثيرات المتوقعة والتنبؤ بها وقياساها وتفسيرها ، وتحديد طرق مراقبتها للحد أو التقليل من تأثيراتها السلبية خلال مراحل المشروع المختلفة ". [٥٣٣]

وقد عرّفها قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ فى مادته الأولى بأنها " .... دراسة وتحليل الجدوى البيئية للمشروعات المقترحة التى قد تؤثر إقامتها وممارستها لنشاطها على سلامة البيئة ، وذلك بهدف حمايتها .... ".

ولقد استخدمت دراسات المردود البيئى لأول مرة فى الولايات المتحدة الأمريكية كنتيجة لتطوير قانون السياسة البيئية القومية لسنة ١٩٦٩ National Environmental policy act (NEPA) وذلك لدراسة التأثيرات المحتملة للمشروع المقترح قبل اتخاذ القرار بالموافقة أو عدم الموافقة عليه . ويُلاحظ أن هذا القانون لا يستثنى - كبعض القوانين الأخرى ومنها قوانين الدول العربية - من نطاق تطبيقه وزارة الدفاع والمنشآت التابعة لها . وعليه فإن المنشآت الصناعية والقواعد العسكرية التابعة لوزارة الدفاع الأمريكية تلتزم بدراسة المردود البيئى هذه ، ويدخل فيها القواعد العسكرية الموجودة فى دولة الكويت ودول الخليج

---

[٥٣٢] منشور فى الجريدة الرسمية ، الكويت اليوم ، ملحق العدد رقم ٥٣٣ ، السنة السابعة والأربعون ، الصادر فى أكتوبر ٢٠٠١.

[٥٣٣] جدير بالذكر أن قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ قد عرف فى مادته الأولى فى البند الحادى عشر المردود البيئى بأنه " عملية كشف الآثار والمردودات البيئية السلبية (الضارة) ، والإيجابية (المفيدة) لخطط التنمية الملموس منها وغير الملموس ، المباشرة وغير المباشرة ، الآنية والمستقبلية ، المحلية والإقليمية والعالمية من أجل معالجة أو تفادى هذه الآثار الضارة ، بحماية البيئة وللمشروعات الإنمائية معاً " وقد آثرنا الأخذ بالتعريف الوارد باللائحة التنفيذية لكونه أكثر دقة ووضوحاً فى المعنى عن التعريف الوارد فى القانون.

العربية ، إذ أنها لا تخضع لنطاق النظام القضائى لهذه الدول ، وإنما تخضع لسيطرة الولايات المتحدة الأمريكية. (٥٣٤)

وفى فرنسا تم فرض دراسات التأثير البيئى بموجب الفصل الثانى من القانون رقم ٦٢٩-٧٦ الصادر بتاريخ ١٠ يوليو ١٩٧٦ والمرسوم التنفيذى رقم ١١٤١ - ٧٧ الصادر بتاريخ ١٢ أكتوبر ١٩٧٧ والذى تم تعديله بمرسوم ٢٥ فبراير ١٩٩٣ والذى جاء لتقوية الإطار القانونى لدراسات التأثير على البيئة . وهكذا فالمنشآت والأشغال والهيئات ملزمة بإعداد دراسات تستهدف تقييم الآثار على البيئة والتدابير الموضوعة لتفاديها أو الحد منها . أما عن مضمون دراسة التأثير على البيئة فيجب أن تُحدد تقييماً لموقع المشروع ومحيطه ، والأضرار البيئية التى يمكن أن تسببها الأشغال وأسباب اختيار المشروع ، كما تتضمن دراسة التأثير البيئى التدابير المتعلقة بإزالة أو التخفيض من الأضرار الناتجة عن المشروع وكذا التعويض عنها. (٥٣٥)

---

(٥٣٤) انظر فى تفصيل ذلك كلاً من :

- Joan R. Goldfarb, Extraterritorial Compliance with NEPA Amid the Current Wave of Environmental Alarm, 18 Boston College Envt'l. Affairs L. Rev. 543, at 565(1991) [hereinafter Goldfarb].
- Wood, Christopher, Environmental Impact Assessment, A Comparative Review, Addison Wesley Longman Limited, England, 1995, pp. 1 – 3.

وكذلك د. عيسى حميد العنزى و د. ندى يوسف الدعيج ، الحماية القانونية للبيئة فى مواقع القواعد العسكرية الأمريكية فى منطقة الخليج العربية ، مجلة الحقوق – مجلس النشر العلمى بجامعة الكويت ، العدد الأول ، السنة السابعة والعشرون ، مارس ٢٠٠٣ ، ص ٤٣ وما بعدها . وكذلك د. محمود الكردى وآخرين ، دراسات حول تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٤٧ وما بعدها.

(٥٣٥)

- J. Morand-Deviller , Droit de l'environnement. Op cit, p. 20 et s.
- M. Despax, W. coulet, Loi et pratique concernant le contrôle de la pollution en France. Librairies techniques pour la commission des communautés Européennes, p-p 187 – 189 .

وتبدأ خطوات تقييم التأثير البيئى [٥٣٦] بصورة فورية عند إعداد دراسات جدوى المشروع وتخصيص الموقع ، وقبل إعداد التصميمات النهائية له ، ويتم فى هذه المرحلة المبدئية حصر الثروات الطبيعية بالمنطقة ومعرفة استخدامات الأراضى المجاورة ، وتحديد المشاكل البيئية وأولوياتها.

وتنبع أهمية هذه المرحلة من وضع أسس ومعايير لاستثمار هذه الثروات أو على الأقل الحفاظ عليها وتترجم نتائج هذه المرحلة بواسطة استشارى المشروع فى صورة مخطط عام ، والذى يبدأ على أساسه وضع المكونات المختلفة للمشروع من تصميمات للبنية الأساسية وطرق وأساسات وغير ذلك.

وبعد الوصول إلى التصور شبه النهائى للتصميمات وقبل الشروع فى تنفيذ المشروع ، يتم عمل دراسة تقييم الأثر البيئى والتى تشمل تقييما كاملاً لكل عناصر البيئة المحيطة ، ووضع أساليب التخفيف من أية آثار سلبية ناشئة عن التصميمات المقترحة أو التكنولوجيا المستخدمة فى الصناعة ، وقد يتم أيضاً وضع بدائل للاختيار بينها والتفضيل من الناحية البيئية.

أولاً : دراسات المردود البيئى فى القانون الكويتى :

لم يكن قانون الهيئة العامة للبيئة بالكويت رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته ولائحته التنفيذية هما أول من تطلبا ضرورة إجراء دراسات المردود البيئى للمشروعات التنموية – سواء كانت صناعية أو غيرها – التى لها أثر على البيئة ، فقد تطلب القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٨٠ والذى أُلغى بمقتضى قانون الهيئة العامة للبيئة الحالى رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديله بشأن حماية البيئة هذه الدراسات وكان ينظمها فى ظله قرار مجلس حماية البيئة رقم ٩ لسنة ١٩٩٠. [٥٣٧]

---

[٥٣٦] د. صلاح محمود الحجار و د. إيمان محمود العزيزى ، تقييم الأثر البيئى أسس ودراسات ، المرجع السابق ، ص ٢٨.

[٥٣٧] كان قرار مجلس حماية البيئة رقم ٩ لسنة ١٩٩٠ يُنظم كيفية إجراء دراسات المردود البيئى للمشروعات الإنشائية والصناعية حيث كان ينص فى المادة الأولى على أن :
(على الجهات الحكومية والأهلية ، عند إقامة أى مشروع من المشروعات المنصوص عليها فى المادة الثانية من هذا القرار إجراء دراسات لتقييم الآثار البيئية للمشروع قبل البدء –

- فى تنفيذه ويتبع هذا الإجراء فى المشروعات الجديدة أو عند إدخال تعديلات جوهرية على مشروع قائم.

وعلى الجهات الحكومية التى تقوم بمنح التراخيص لإقامة أى مشروع جديد أو إدخال تعديلات أو توسعات جوهرية على مشروع قائم من المشاريع المنصوص عليها فى المادة الثانية من هذا القرار بدولة الكويت إلزام طالب الترخيص بإجراء دراسات تقييم الآثار البيئية المحتملة لهذه المشاريع وفق متطلبات المادة الثالثة وعرضها على مجلس حماية البيئة قبل منح الترخيص).

وكان ينص فى المادة الثانية على أن :

(تشمل المشروعات التى يلزم إعداد وتقديم تقرير على المردود البيئى لها كل الأعمال التى تؤدى أو قد تؤدى مباشرة أو بصورة غير مباشرة أو بالتفاعل مع غيرها إلى تلوث البيئة أو تهديد اتزانها والتأثير فى الصحة العامة أو تؤثر بأى حال من الأحوال فى الاستمتاع بالحياة والاستفادة من الممتلكات وفقاً للقائمة المرفقة التى سيتم مراجعتها دورياً وتحديثها بقرار من مجلس حماية البيئة).

وكان ينص فى المادة الثالثة على أن :

(عند إجراء الدراسات البيئية المنصوص عليها فى هذا القرار يجب :

أ- أخذ العوامل التالية فى الاعتبار :

١- أى أثر بيئى فى التجمعات السكنية.

٢- أى أثر فى النظم الأيكولوجية للمناطق الواقعة تحت تأثير المشروع.

٣- أى تدهور محتمل فى الخصائص الجمالية أو الترفيهية أو العلمية أو خصائص بيئية أخرى للمنطقة.

٤- أى تأثير فى منطقة أو مكان أو مبنى له أهمية أثرية أو معمارية أو ثقافية أو تاريخية أو علمية أو اجتماعية ، أو قيمة خاصة أخرى بالنسبة للحاضر أو للأجيال القادمة.

٥- أى تبديد للتوازن البيئى والكائنات الحية.

٦- أى زيادة فى الطلب على الموارد الطبيعية وعلى الأخص الموارد الشحيحة.

٧- أى تأثير بيئى تراكمى يمكن حدوثه نتيجة للنشاطات الحالية أو نشاطات تراكمية مستقبلية محتملة عن المشروع.

ب- أن تتضمن التقارير المقدمة إلى مجلس حماية البيئة المعلومات والبيانات التالية على الأقل :

١- وصفاً كاملاً للمشروع.

ويبدو من الرجوع إلى القانون الحالى لحماية البيئة فى الكويت وهو قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ أنه يقدر فى مادته الثامنة [٥٣٨] ضرورة عمل دراسات المردود البيئى للمشروعات التنموية سواء كانت هذه المشروعات فى طور الإنشاء أو كانت مشروعات قائمة بالفعل . ويدل على ذلك صياغة المادة الثامنة من القانون ، حيث اشترطت ضرورة عمل هذه الدراسات عند تحديد موقع المشروع ، أو إنشائه ، أو استخدامه ، بل إنها اشترطتها كذلك عند إزالة المنشأة ، وعند قيامها بإنتاج مواد أو القيام بعمليات أو أى

٢- - مبررات وأهداف إقامة المشروع بما فى ذلك الاعتبارات البيئية والاقتصادية والاجتماعية.

٣- وصفاً للحالة البيئية الراهنة فى موقع المشروع والمنطقة المجاورة له والمجالات البيئية المحتمل تأثرها به.

٤- استعراض جوانب وأبعاد التفاعل المتوقع بين المشروع المقترح والبيئة المحيطة وآثاره السلبية والإيجابية عليها.

٥- بيان الإجراءات المقترح تنفيذها لحماية البيئة وتقدير مدى فعالية هذه الإجراءات.

٦- ضمانات الالتزام نحو استمرارية إجراءات حماية البيئة ونظم رصدها ومراقبتها).

وكان ينص فى المادة الرابعة على أن :

(لمجلس حماية البيئة الحق فى طلب بيانات أو معلومات أو إجراء دراسات إضافية تتعلق بالتأثير البيئى للمشروع المقترح إقامته إذا اقتضى الأمر ذلك).

وكانت المادة الخامسة تنص على أن :

(فى حالة مخالفة هذا القرار ، ومع عدم الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها فى أى قانون آخر تطبق على المخالف أحكام المواد السابعة والثامنة والتاسعة من المرسوم بقانون رقم ٦٢ / ٨٠ بشأن حماية البيئة).

[٥٣٨] تنص المادة الثامنة من القانون على أنه (يضع مجلس الإدارة النظم والاشتراطات الواجب توافرها عند تحديد الموقع أو إنشاء أو استخدام أو إزالة أى منشأة أو إنتاج مواد أو القيام بعمليات أو أى نشاط آخر قد يؤدى إلى تلويث البيئة ، وتشترط الهيئة عمل وتنفيذ دراسات المردود البيئى للمشاريع التنموية.

وللهيئة فى حالة مخالفة هذه النظم والاشتراطات طلب وقف تنفيذ المشروع وسحب تراخيص الأعمال أو المنشآت أو الأنشطة المخالفة ، وتلتزم الجهات المعنية المختصة وأصحاب الشأن بالاستجابة إلى هذا الطلب).

نشاط آخر يؤدى إلى تلويث البيئة . ويبدو هذا التفسير صحيحاً فى ضوء ما ذكره عجز المادة بشأن الجزاءات المترتبة على عدم توافر الاشتراطات والنظم التى تطلبها الهيئة العامة للبيئة فى المشروع – ومنها دراسات المردود البيئى – إذ أنه ذكر من هذه الجزاءات سحب ترخيص الأعمال أو المنشآت أو الأنشطة المخالفة ، وسحب الترخيص لا يكون جزاءً إلا لمشروع مرخص له وقائم بالفعل.

ويبدو أن اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١٠ لسنة ٢٠٠١ [٥٣٩] قد خالفت المادة الثامنة من القانون – وهى بصدد وضع قواعد تنفيذها – إذ قصرت تطلب دراسات المردود البيئى على المشروعات التى فى طور التكوين قبل البدء فى تنفيذها ، أو عند إدخال أى تعديلات أو توسعات على المشروعات القائمة ، وهذا ما يبدو واضحاً من مفهوم المادة الثانية من اللائحة.[٥٤٠]

وهذا المفهوم الذى أخذت به اللائحة التنفيذية للقانون يبدو أمراً خطيراً ، إذ معناه أن المشروعات القائمة بالفعل والتى لا تطلب إدخال تعديل على شكلها فى حل من الالتزام بدراسات المردود البيئى . وبالتالى لها أن تلوث البيئة كما تشاء ، وكأنها قد اكتسبت مركزاً قانونياً مستقراً فى تلويث البيئة ، وهذا المفهوم يتنافى مع أدنى قواعد حماية البيئة – ولا يحتاج فى الأخذ بهذا المفهوم القول بأنه فى حالة إذا ما أسفرت دراسات المردود البيئى لهذه المشروعات القائمة عن مخالفتها لاشتراطات حماية البيئة فإن الأمر يتطلب غلق هذه المشروعات وإنهاء نشاطها ،

---

[٥٣٩] منشور فى الجريدة الرسمية الكويت اليوم ، ملحق العدد رقم ٥٣٣ ، السنة السابعة والأربعون ، الصادر أكتوبر ٢٠٠١.

[٥٤٠] تنص المادة الثانية من اللائحة التنفيذية على أنه " يجب على جميع الجهات الحكومية والمشتركة والخاصة وغيرها ، إجراء دراسات المردود البيئى لمشاريعها قبل البدء فى تنفيذها ، أو عند إدخال أى تعديلات أو توسعات على المشروعات القائمة.
وتتولى الجهة المختصة المناط بها منح التراخيص لإقامة أى مشروع جديد أو إدخال تعديلات أو توسعات على مشروع قائم وكذلك الجهات المسئولة عن تنظيم وتخطيط استخدام الأراضى إلزام طالب الترخيص بإجراء دراسات المردود البيئى لهذه المشاريع وفقاً لما تقضى به المادة الرابعة من هذه اللائحة ، وعرضها على الهيئة لاعتمادها ".

أو نقلها إلى مكان آخر أقل خطراً على البيئة وهو ما يكلف تكلفة عالية . فهذا القول مردود عليه من ناحيتين ؛ **الناحية الأولى** أنه من المعلوم أن حماية البيئة تحتاج إلى إيرادات خاصة وكبيرة وهذا لا يمنع الإدارة من القيام بدورها فى حماية البيئة ، **ومن ناحية أخرى** فإن معيار الربح والخسارة يقاس كذلك بما ستخسره الدولة فى الإنفاق على النواحى الصحية والمستشفيات نتيجة للتلويث الناتج عن هذه المنشأة ، ناهيك عن الإضرار بالموارد البشرية والموارد الطبيعية.

وتخضع دراسات المردود البيئى المقدمة من أصحاب المشروعات لرقابة الهيئة العامة للبيئة . فطبقاً للمادة الرابعة [٥٤١] فإن هذه المشروعات وهى بصدد

---

[٥٤١] وقد أوضحت المادة الرابعة الأمور التى يجب أن يتضمنها التقرير الأوّلى المقدم لها حيث نصت على أن :

(تلتزم كافة الجهات المشار إليها فى المادة الثانية من هذه اللائحة بالنظم والاشتراطات التى تحددها الهيئة عند إجراء دراسات المردود البيئى وعليها أن تقدم تقريراً أولياً للهيئة لدراسته وإبداء الرأى بشأنه على أن يكون متضمناً البيانات التالية :

١- وصفاً فنياً كاملاً للمشروع المراد تنفيذه أو للتعديلات أو التوسعات المزمع إدخالها على مشروع قائم ، مع تقديم المخططات الهندسية اللازمة ونوعية التكنولوجيا والمعدات والوسائل والمواد المستخدمة فى البناء أو التوسعة.

٢- بياناً عن دراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع المقترح.

٣- وصفاً شاملاً لبيئة المشروع والمناطق المجاورة له والتى من المحتمل أن تتأثر بتنفيذه أو بإدخال التعديلات أو التوسعات على مشروع قائم.

٤- بياناً شاملاً حول نوع التأثيرات المحتملة على البيئة من جراء المشروع المزمع تنفيذه.

٥- تقييم التأثيرات السلبية والإيجابية ، التراكمية وغير التراكمية ، المباشرة وغير المباشرة على المديين القصير والبعيد على البيئة أثناء مراحل المشروع المختلفة " بداية من مرحلة الإعداد ، ثم ما يليها من تنفيذ وتشغيل وصيانة ونهاية لما بعد مرحلة العمر الافتراضى المقترح للمشروع أو توقفه " ، مع توضيح الأسلوب العلمى الذى اتبع فى تقييم هذه التأثيرات.

٦- بياناً شاملاً عن الإجراءات الواجب تنفيذها للحد أو التقليل من التأثيرات السلبية للمشروع على البيئة ، والتى من المحتمل أن تتعرض للضرر على المدى القصير والبعيد.

إجراء دراسات المردود البيئى تلتزم بعدة قواعد فى إجرائها ، ثم تقدم تقريراً أولياً بشأنها للهيئة العامة للبيئة لدراسته وإبداء الرأى بشأنه . ووفقاً لما قررته المادة الخامسة من اللائحة التنفيذية ، فإنه يكون للهيئة العامة للبيئة وهى بصدد دراسة التقرير المذكور طلب أى بيانات ، أو معلومات ، أو مستندات ، أو طلب إجراء دراسات إضافية تتعلق بالتأثير البيئى المقترح ، ويجب على الجهة صاحبة المشروع أخذ هذه التوجيهات فى الاعتبار عند تقديم التقرير النهائى.

ثانياً : دراسات تقييم التأثير البيئى فى القانون المصرى :

نظم القانون المصرى لأول مرة دراسات التقييم البيئى فى المواد أرقام (١٩ ، ٢٠ ، ٢١ ، ٢٢ ، ٢٣ ، ٧٠ ، ٧١ ، ٧٣) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن حماية البيئة والمواد من (١٠ إلى ١٩) من لائحته التنفيذية . بحيث لا تستطيع أى منشأة الحصول على ترخيص دون أن تكون مستوفية فى نشاطها لشروط عدم التلويث . ويمتد تطبيق هذه الدراسات ليس فقط على المنشآت التى فى طور الإنشاء وإنما يمتد إلى حالتى توسيع المنشأة أو إدخال أى تعديلات جوهرية عليها . وقد أوجب القانون على كل منشأة – يشترط بالنسبة لها دراسات تقييم الأثر البيئى – أن تُرسل دراسة الأثر البيئى إلى الجهة الإدارية التابعة لها، وتتولى الجهة الإدارية إرسالها إلى جهاز شئون البيئة ليبدى رأيه فى الوسائل التى سوف تتبعها المنشأة عند التخلص من أى نفايات سائلة أو غازية أو صلبة وذلك فى غضون ستين يوماً.

٧٠- – ضمانات الالتزام نحو استمرارية إجراءات حماية البيئة بعد تنفيذ المشروع ونظم الرصد والمراقبة الواجب اتباعها.

على الهيئة الرد على هذه الجهات خلال ستين يوماً من تاريخ استيفائها للبيانات والمعلومات التفصيلية المشار إليها فى الفقرة السابقة.

وتلتزم كافة الجهات طالبة الترخيص ، بعد حصولها على موافقة الهيئة بشأن التقرير الأولى التنسيق معها وتحديد الفترة الزمنية اللازمة لتقديم تقرير نهائى يتضمن بيان المردود البيئى للمشروع المقترح . وعلى الهيئة دراسة وإبداء الرأى فى التقرير النهائى خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه).

وإذا لم يرد الجهاز بالموافقة بعد انقضاء المدة المذكورة فإنه يمكن اعتبار عدم الرد بمثابة موافقة ضمنية من الجهاز . أما إذا رفض الجهاز المشروع فمن حق صاحب المنشأة الاعتراض على هذا الرفض أمام لجنة تشكل بقرار من الوزير المختص بشئون البيئة ، ويمثل فى هذه اللجنة جهاز شئون البيئة وصاحب المنشأة ، والجهة المختصة أو الجهة المانحة للترخيص.

وتتحدد المنشآت الخاضعة لتقييم التأثير البيئى [٥٤٢] وفق الضوابط المنصوص عليها فى اللائحة التنفيذية لقانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ واللائحة التنفيذية ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥ وقد صيغت هذه الضوابط كالآتى :

أولاً : نوعية نشاط المنشأة.

ثانياً : مدى استنزاف المنشأة للموارد الطبيعية مثل المياه والثروات المعدنية والأراضى الزراعية.

ثالثاً : موقع المنشأة.

رابعاً : نوعية الطاقة المستخدمة لتشغيل المنشأة.

وتجدر الإشارة إلى أنه ليست جميع الأنشطة خاضعة لتقييم التأثير البيئى ولكن جميعها يخضع إلى قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ولائحته التنفيذية.

وقد قام جهاز شئون البيئة بتصنيف المشروعات الخاضعة لتقييم التأثير البيئى إلى ثلاث فئات :

- مشروعات القائمة (أ) أو البيضاء : وتشمل المشروعات ذات الآثار البيئية الضئيلة ، وفى هذه الحالة يجب على المستثمر استيفاء نموذج التصنيف البيئى (أ).

---

[٥٤٢] د. صلاح محمود الحجار و د. إيمان محمود العزيزى ، تقييم الأثر البيئى أسس ودراسات ، المرجع السابق ، ص ٢٧ وما بعدها.

- مشروعات القائمة (ب) أو الرمادية : وتشمل هذه القائمة المشروعات التى يمكن أن تحدث آثارا بيئية هامة ، ويجب على مقدم المشروع استيفاء نموذج التصنيف البيئى (ب). وقد يطلب جهاز شئون البيئة من مقدم النموذج القيام بدراسة تقييم بيئى محددة يقوم الجهاز بتوضيح أهم معالمها.

- مشروعات القائمة (ج) أو السوداء : تشمل هذه القائمة المشروعات التى يتطلب لها إجراء تقييم كامل للآثار البيئية ، ومثال ذلك المشروعات القومية وإقامة المناطق الصناعية والحضرية وغير ذلك.

ولصاحب المشروع أن يختار من يشاء من الخبراء أو الاستشاريين لإعداد تقييم التأثير البيئى ، وهو المسئول مسئولية تامة عن صحة المعلومات المقدمة فى نماذج التقييم البيئى أو الدراسة ، كما أنه هو المسئول عن تنفيذ توصيات الدراسة.

ويؤخذ على تنظيم تقييم الأثر البيئى فى القانون المصرى[٥٤٣] عدة أمور :

١- أن هذه الدراسات ليست مفروضة على المشروعات المقامة بالفعل والتى لا ترغب فى إدخال تعديلات أو تغييرات جوهرية على نشاطها ، فمهما كان تأثيرها الضار على البيئة فإنه لا يمكن إزالتها أو وقف نشاطها،[٥٤٤] وما قيل فى دولة الكويت عن هذا الأمر ينطبق كذلك على الوضع فى مصر . وقد يقال إن الجزاءات الإدارية التى يمكن توقيعها على المنشأة الملوثة للبيئة مثل جزاء غلق المنشأة وسحب ترخيصها - والتى سوف يأتى الحديث عنها فى الباب الثالث - تغنى فى هذا الشأن . إلا أن

---

[٥٤٣] انظر فى تفصيل أكثر ، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية ، المجالس القومية المتخصصة ، بجمهورية مصر العربية ، ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ و ١٩٧.

[٥٤٤] انظر مقالاً منشوراً على شبكة الإنترنت ، المستشار محمد عبد العزيز الجندى ، موقع جريدة أخبار مصر بتاريخ ٢٥ / ٧ / ٢٠٠٧ ، news.egypt.com

ذلك مردود عليه بأن لكل منهما مجاله المختلف ، فكون دراسات التقييم البيئى رأت أن مشروعاً معيناً - وفى إطار البيئة التى يوجد فيها - يُسبب تلويثاً لها فإن هذا يعنى عدم إمكان الموافقة على هذا المشروع وغلقه إذا كان قائماً حتى ولو لم يصدر منه تلويث بعد لعناصر البيئة ، أما الجزاء الإدارى فلا يثار إلا إذا كانت هناك مخالفة قد وقعت لقانون حماية البيئة.

٢- عدم توافر مكاتب الخبرة الكافية والكوادر المدربة على عمل دراسات التقييم البيئى ، مما يجعل هذه الدراسات تخرج غير مطابقة لحقيقة الواقع بصورة كبيرة . وعليه يجب التوسع فى التدريب العملى المستمر للمختصين فى مجال دراسات التقييم البيئى وتطبيقاته المختلفة على جميع المشروعات ، وذلك لإيجاد كوادر فنية مدربة على مستوى عالٍ من الكفاءة سواء فى مجال تدريب المدربين أو مانحى الترخيص أيضاً.

٣- عدم توافر دليل ارشادى للإلمام بالمعلومات الشاملة عن طريقه عمل الدراسات لتقييم التأثير البيئى وتطبيقاته . لذلك فإن الأمر يحتاج لوضع دليل إرشادى توضيحى للإلمام بالمعلومة الصحيحة فى مجال هذه الدراسات وتطبيقاتها العملية على مستوى الجمهورية ، وإتاحتها لكافة لا سيما أصحاب المشروعات والمنشآت.

المبحث الثالث

التوعية البيئية

لعل دور الإدارة فى توعية الأفراد والجماعات بالمخاطر والمشاكل البيئية إنما يرتد لعدة مبادئ قانونية عامة ، منها : مبدأ الشفافية الإدارية [٥٤٥]وحق الأفراد فى الحصول على الوثائق الإدارية [٥٤٦] والـذى يتفرع عنه حقهم فى الحـصول على المعلومات فى مجال البيئة [٥٤٧] ، وكذلك يفرضه مبدأ المـشاركة [٥٤٨] بـين الإدارة والأفراد فى توقى المخاطر والمشاكل البيئية وتحجيم آثارها.

---

(٥٤٥)

- D. CHABANOL, l'accès aux Informations Administratives, G.P. 1981, P. 703.
- LE GRAND A., Médiateue, Réperatoire de Contentieux Administratif, Enceclopedie, Dalloz, 1993, P. 5.
- MAISL H., Une Nouvelle Liberté Publique, La Liberté d'accès aux Documents Administratif, Ed. Saint Paul, Paris, 1981, P. 831.
- JEGOUZO Yves, Le droit à la Transparence Administrative, EDCE, 1991, No. 43PP. 199et 200.

(٥٤٦) لمزيد من التفصيل راجع أ.د. محمد باهى أبو يونس ، التنظيم القانونى لحرية الحصول على الوثائق الإدارية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص ٤٢ وما بعدها.

(٥٤٧) انظر فى تفصيل هذا الحق كلاً من :

- DELAUNAY Bénédicte, De la Loi du 17 Juillet 1978au droit à L'information en matière d'environement, A.J.D.A., Juillet 2003P. 1318.
- JEGOUZO Yves, Les Principes géneraux du droit de L'environement, RFDA, 1996, P. 210; CANS Chantal, Grande et petite Histoire des Principes Généraux du droit de L'environement dans la loi du 2 Février 1995, RJE, 1995, P. 195.
- HELIN Jean-Claude, le droit à L'information et à la Participation du Public dans le Code de L'environement, Dr. Envir. 2001, No. 85, P. 20.

(٥٤٨) انظر

- R ISMAIL: La politique de l'environnement en France et en Egypte, op. cit. P. 165 et s.
- HELIN Jean-Claude, le droit à L'information et à la Participation du Public dans le Code de L'environnement, op. cit.P. 21.

فقد وجدت فكرة ضرورة توعية الأفراد والجماعات بالمخاطر البيئية تأكيداً عليها فى نطاق كل من القانون الدولى والقوانين الوطنية للكثير من الدول . فقد أكد عليها المبدأ رقم (١٩) من إعلان أستوكهلم الصادر عام ١٩٧٢ إذ رأى ضرورة قيام الأجهزة الإدارية فى الدول أعضاء المجتمع الدولى بتربية وتوعية المواطنين على حماية البيئة وتحسينها . كذلك أكد على ذات الأمر الميثاق الدولى للطبيعة حين قرر ضرورة اطلاع الأفراد والجماعات على جميع العناصر الضرورية للتخطيط البيئى حتى يتمكنوا من إبداء رأيهم فيها والمشاركة فى عملية اتخاذ القرارات الخاصة بها. (٥٤٩)

وفى نطاق النظام القانونى الفرنسى نجد أن ضرورة التوعية بالمخاطر والمشاكل البيئية ، أو ما يُعرف بالحق فى الحصول على المعلومات فى مجال البيئة قد أُكد بصورة قريبة فى قانون ٢ فبراير ١٩٩٥ فى شأن تعزيز حماية البيئة ، فقد ذكر من بين المبادئ العامة لقانون البيئة – التى وردت به – مبدأ المشاركة والذى بمقتضاه يحق لكل إنسان الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة ، بما فى ذلك تلك المتعلقة بالمواد والمنشآت الخطرة . كذلك فقد تم التأكيد على ذات المبدأ بصورة مؤقتة فى التقنين الزراعى الفرنسى ، إلا أن المبدأ لم يأخذ بعداً حقيقياً إلا بمقتضى القانون رقم ٢٧٦ – ٢٠٠٢ الصادر فى ٢٧ فبراير ٢٠٠٢ فى شأن الديمقراطية القريبة (La démocratie de proximité) .

وأخيراً فإن الحق فى الحصول على المعلومات فى مجال البيئة – وما يتفرع عنه من ضرورة توعية الأفراد والجماعات بالمخاطر البيئية – قد نُص عليه فى الدستور الفرنسى بموجب التعديل الدستورى الذى تم على دستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨ فى فرنسا – أو ما يعرف بدستور الجمهورية الخامسة – والذى صدر فى أول مارس ٢٠٠٥. وهو ما يعرف بميثاق البيئة (La charte de

---

(٥٤٩)

- DELAUNAY Bénédicte, De la Loi du 17 Juillet 1978 au droit à L'information en matière d'environnement, op. cit. P. 1319.

l'environnement)[550] ، إذ تضمن هذا الميثاق ما يقرر حق كل إنسان – في حدود الشروط والقيود الواردة في القانون – في الحصول على المعلومات المتعلقة في البيئة ، والتي تكون في حيازة السلطات العامة ، وكذلك المشاركة في عملية إعداد القرارات العامة التي لها آثار هامة على البيئة.[551]

وفي دولة الكويت ، يعتبر من أولويات السياسات والأهداف العامة للهيئة العامة للبيئة دعم التوعية والتربية البيئية لأفراد المجتمع الكويتي . وفي سبيل ذلك فإنها تخطط لعدة أمور منها :

١- تعريف المواطنين بالاعتبارات البيئية ومتطلبات البيئة المحلية وحساسيتها ، والممارسات الضارة بها ، وطرق المحافظة عليها ، والجوانب الاجتماعية والاقتصادية المتعلقة بها.

٢- تغيير أنماط السلوك والممارسات التي لا تتناسب مع البيئة المحلية ، والحد من الاستنزاف للموارد الطبيعية وموارد الطاقة وتولد النفايات.

---

(٥٥٠) جدير بالذكر أن هذا التعديل قد بدأت إرهاصاته حين صرح رئيس الجمهورية الفرنسية بمناسبة العيد الخمسين على صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨ من أن الحق في البيئة هو حق الأجيال المقبلة في الاستفادة من المصادر الطبيعية المحفوظة . وهذا التوجه الجديد يعني حق كل إنسان في الحياة والحرية والأمن
وفي ١٨ مارس ٢٠٠٢ وبمناسبة حملته الانتخابية للرئاسة ، صرح الرئيس الفرنسي بأنه يقترح على الفرنسيين إدراج الحق في البيئة في ميثاق يستند إلى الدستور . وعلى أثر ذلك تبنى مجلس الوزراء الفرنسي بتاريخ ٢٥ يونيو ٢٠٠٣ مشروع تعديل دستوري يتعلق بميثاق بيئي وقد تم عرضه على مجلسي البرلمان في بداية عام ٢٠٠٤ وتم الموافقة على التعديل وصدر في أول مارس ٢٠٠٥.
انظر في ذلك
- M. PRIEUR , la Charte, L'environnement et la Constitution, A.J.D.A., Mars 2003 , P. 353 .
و د. موسى مصطفى شحادة ، الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة حق من الحقوق الأساسية للإنسان؟، المرجع السابق ، ص ١٤ وما بعدها.

(٥٥١)
- Loi constitutionnelle n° 2005 – 205 du 1er mars 2005 (charte de l'environnement) , Jo. n° 51 du 2 mars 2005 , p. 3697 .

٣- حث المواطنين والفئات الخاصة - كالمرأة والشباب والأطفال - على دعم الجهود التى تقوم بها الجهات الحكومية فى المحافظة على البيئة ورعايتها ومنع تدهورها.

٤- تشجيع المبادرات الشعبية لتحسين البيئة ، ودعم جهود المؤسسات غير الحكومية المعنية بحماية البيئة ورعايتها.

٥- وضع وتنفيذ برامج التربية البيئية لطلبة المدارس ، بالتعاون مع الإدارات المعنية بوزارة التربية.

٦- الاستفادة من وسائل الإعلام لبيان المنظور البيئى لعمليات التنمية ، واستغلال المناسبات البيئية لإلقاء الأضواء على ما تقوم به دولة الكويت ودول العالم فى مجال حماية البيئة ، والمحافظة عليها مع التركيز على المشاكل التى ترتبط بالبيئة المحلية والتقليل من الإفراط فى الاستهلاك.

٧- إجراء دراسات ميدانية لمقارنة مختلف الوسائل والأساليب التى تستخدم فى تنفيذ برامج التوعية الموجهة لمختلف فئات السن واختيار أكثرها مناسبة.

٨- تقييم برامج التوعية البيئية ، والتحقق من المردود الكمى فى تغيير السلوك للفئة المستهدفة وتطوير البرامج على أساس التكلفة والمردود.

٩- تعميم استخدام الملصقات على السلع الاستهلاكية لبيان تأثيرها على البيئة ، فى مراحل الإنتاج والاستخدام والتخلص من النفايات.

وتطبيقاً لهذه الأهداف وتلك السياسات فإن قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ قد جعل من ضمن اختصاصات الهيئة العامة للبيئة - الواردة فى المادة الثالثة من القانون - وضع الإطار العام لبرنامج التثقيف البيئى ، والتربية البيئية بهدف توعية المواطنين وحثهم على المساهمة فى حماية البيئة . وكذلك تدعيم الخدمات البيئية فى المجتمع بالتنسيق والتعاون مع الجهات المعنية.

وفى ذات الإطار فقد تم إنشاء إدارة للعلاقات العامة والإعلام بداخل الهيئة العامة للبيئة فى دولة الكويت وهى تضم ثلاثة أقسام وهذه الأقسام هى :

أ- <u>قسم العلاقات العامة :</u>

وقد عُهد إليه اختصاصات عديدة بهدف التوعية البيئية ومن هذه الاختصاصات ما يلى :

١- تنظيم الجوانب الإعلامية عن القضايا البيئية ، باستخدام كافة الوسائل الإعلامية ، وإعلام المجتمع بجهود وأنشطة الهيئة العامة للبيئة وذلك من خلال تقديم المعلومات والأخبار وإعداد الكتيبات والنشرات الإعلامية. [٥٥٢]

---

[٥٥٢] جدير بالذكر أنه فى خطوة غير مسبوقة على الساحة الإعلامية العربية أعلن مدير الإدارة العامة للتوعية البيئية بالرئاسة العامة للأرصاد وحماية البيئة بالمملكة العربية السعودية عام ٢٠٠٦ عن نية المملكة العربية السعودية إطلاق أول قناة متخصصة بالبيئة والأرصاد تحت عنوان " بيئتى " بتمويل من رجال أعمال سعوديين وخليجيين . تهدف إلى الارتقاء بالوعى البيئى والإرصادى فى المجتمع العربى ... كما تقدم خدماتها على مدار ٢٤ ساعة وتعطى تقريرا عن حالة الطقس ودرجة الحرارة والظواهر الجوية المصاحبة لذلك على مستوى العالم العربى ككل . وهىُ بذلك تعتبر الأولى من نوعها على مستوى الإعلام العربى المتخصص فى هذا الجانب.
وأوضح بأن توجه القناة هو تبنى سياسة جديدة فى بناء علاقة شراكة مع مختلف الدول العربية والمنظمات الحكومية وغير الحكومية والمراكز الإرصادية والبيئة المتخصصة.
وأنه من ضمن البرامج التى ستقدمها القناة برامج تفاعلية مع الجمهور تناقش قضايا البيئة بكل جرأة وبرامج مسجلة وأفلام وثائقية إلى جانب تقديم أخبار إرصادية وبيئية تشمل تغطية الأحداث والندوات البيئية محلياً وإقليميا حيث ستكون هناك نشرة إخبارية مهتمة بالبيئة وتغطى العالم العربى والعالمى وستعتمد على مراسلين فى كل الدول العربية والخليجية.
وقبل نهاية عام ٢٠٠٦ تم إطلاق قناة بيئتى الفضائية المتخصصة بالشؤون البيئية بالفعل وذلك على هامش اجتماع مجلس الوزراء العرب المعنيين بشؤون البيئة الذى عقد بمقر الجامعة العربية بالقاهرة.
وتأتى أهمية الدور التوعوى الذى ستضطلع به القناة فى مجال التوعية والتثقيف فى مجال البيئة العربية وتنوير الأجيال العربية الجديدة بأهمية تلك القضايا. والقناة عبارة عن مشروع متكامل يتضمن إضافة إلى القناة التلفزيونية بوابة الكترونية وبنكا للمعلومات يتمَ خلاله تزويد الموقع بأحدث المعلومات البيئية والأرصاد من خلال التعاون مع مختلف الأجهزة العربية.

٢- إعداد خطة سنوية للمعارض ، والمؤتمرات ، واللقاءات ، والندوات ، والاجتماعات المحلية والدولية ، وغيرها من الأنشطة التى تربط الهيئة بالمجتمع ، والهيئات ذات العلاقة بالبيئة . واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذه الخطة فى الوقت المناسب، وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية فى الهيئة وخارجها.

٣- تخطيط وتنفيذ البرامج الخاصة باستقبال ، وإقامة ، وزيارات ضيوف الهيئة ومرافقتهم أثناء إقامتهم بدولة الكويت ، وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية داخل الهيئة وخارجها.

٤- متابعة ما يُنشر أو يُذاع فى وسائل الإعلام المختلفة عن أنشطة الهيئة العامة للبيئة ، والقضايا البيئية ، وإحالته إلى الجهات المسئولة فى الهيئة تمهيداً لدراسته واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنه.

٥- إعداد النشرات الإخبارية التى تتضمن أهم أخبار ، وقرارات وإنجازات الهيئة وتوزيعها على كافة القطاعات والمؤسسات داخل الدولة لربط الهيئة بالمجتمع.

٦- التنسيق والتعاون مع قسم التوعية البيئية فى إعداد ونشر وتوزيع المواد الإعلامية التى تستخدم لأغراض التوعية البيئية.

٧- تنظيم البرامج الخاصة بسفر وزيارات كبار المسئولين بالهيئة ، وكذلك تخطيط وتنفيذ الحفلات العامة والندوات واللقاءات التى تقيمها الهيئة فى المناسبات المختلفة.

٨- تنمية ورعاية العلاقات بين مختلف فئات العاملين بالهيئة ، من خلال تنظيم الحفلات والمسابقات الاجتماعية والثقافية والرياضية.

٩- تنظيم المؤتمرات الصحفية ، التى يدعو إليها مدير عام الهيئة أو أى مسئول من الهيئة العامة للبيئة.

ب- قسم التوعية البيئية :

ويقوم هذا القسم بعدة أمور بغرض التوعية بالمخاطر والمشاكل البيئية للمواطنين الكويتيين ومنها:

١- نشر الوعى لدى الرأى العام ، وصناع القرار فى مختلف الوزارات والمصالح الحكومية ، والمؤسسات الأهلية بأهمية قانون البيئة . وذلك بالتعاون مع مختلف الجهات ذات الصلة داخل الهيئة العامة للبيئة أوخارجها لوضع وتنفيذ مختلف برامج التثقيف البيئى وتوعية المواطنين.

٢- إعداد خطة سنوية للتوعية البيئية بالمدارس ومراكز الشباب ، بهدف ربط الهيئة بالمجتمع واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذه الخطة فى الوقت المناسب.

٣- إعداد وإنتاج الأفلام ، والشرائح الإعلامية والدعائية ، والمقالات الصحفية ، والنشرات ، والكتيبات ، والملصقات ، والإعلانات المسموعة والمرئية الخاصة بالتوعية البيئية ، ونشرها عن طريق وسائل الإعلام المختلفة.

جـ- قسم خدمة المواطن :

ولهذا القسم دور كبير فى توعية المواطنين الكويتيين بالبيئة ، ويمارس دوره هذا من خلال عدة محاور ؛ منها :

١- توفير المعلومات والبيانات الخاصة ، وتوضيح الإجراءات والمستندات المطلوبة لإنهاء المعاملات.

٢- تزويد جميع مراكز العمل ذات العلاقة بعمل القسم بصورة يومية بالحالات التى تخصها ، وتسجيل ما يتم لكل حالة للرد على استفسارات المراجعين بشأنها.

٣- الرد على استفسارات وشكاوى المراجعين ومتابعة ما يتم بشأن الشكاوى لدى جهات الاختصاص ، وإفادة المراجعين بذلك ، وإرشادهم إلى ما يجب عمله لإنجازه فى الوقت المناسب.

٤- تخطيط وتنفيذ البرامج الخاصة باستقبال ضيوف الهيئة ، وإعداد برامج الإقامة والزيارات لهم وذلك بالتعاون مع الجهات المعنية.

٥- تقديم المقترحات التى تُساعد على حُسن سير العمل بمختلف إدارات الهيئة ، ومعالجة ما يعترضه من عقبات فى ضوء مقترحات المراجعين وشكاواهم وعرضها على الجهات المختصة لدراستها.

وقد قامت إدارة العلاقات العامة والإعلام عن طريق أقسامها الثلاثة – سالفة الذكر بدور كبير فى نشر الوعى البيئى لدى أبناء المجتمع الكويتى . ومن نشاطاتها هذه إعداد تقارير أعمال سنوية عن حالة البيئة فى دولة الكويت ، وكذلك إصدار مجلة بيئتنا وبعض المطبوعات الصوتية ، علاوة على تقديم برنامج بيئتنا الإذاعى . أضف إلى ما تقدم فقد قامت بإنشاء العديد من اللجان وفرق العمل الخاصة بالتوعية البيئية ، وشاركت فى الكثير من المؤتمرات والندوات وتنظيم المعارض الداخلية ، وعمل مطبوعات تحث على حماية البيئة بالإضافة إلى القيام بمحاضرات بغرض التوعية البيئية سواء فى المدارس أو الأماكن العامة أو الأندية. [٥٥٣]

وفى جمهورية مصر العربية نجد أن القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ فى شأن البيئة ، قد جعل من ضمن اختصاصات جهاز شئون البيئة – الواردة فى المادة الخامسة من القانون – وضع برامج التثقيف البيئى للمواطنين والمعاونة فى تنفيذها ، وكذلك حصر المؤسسات والمعاهد الوطنية والكفاءات التى يمكن أن تُساهم فى إعداد وتنفيذ برامج المحافظة على البيئة ، والتنسيق معها فى هذا الشأن . علاوة على ما تقدم فإن لجهاز شئون البيئة بالاشتراك مع وزارة التربية والتعليم الحق فى إعداد برامج تدريبية لحماية البيئة فى نطاق الفرق الدراسية المختلفة فى مرحلة التعليم الأساسى.

---

[٥٥٣] انظر بشأن التوعية والتربية البيئية فى دولة الكويت . مبارك على مناع ، مدى تأثير الوسائل المختلفة المستخدمة بالهيئة العامة للبيئة فى التوعية بالقضايا البيئية فى دولة الكويت ، رسالة ماجستير ، معهد الدراسات والبحوث البيئية ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٣ وما بعدها.

وقد قام جهاز شئون البيئة – بالفعل – بالتنسيق مع العديد من الجهات الإدارية من أجل القيام باختصاصاته سالفة الذكر . من ذلك التنسيق الذى تم مع وزارة التعليم العالى والجامعات ، حيث تم إنشاء وظيفة وكيل لكل كلية أو معهد لشئون البيئة تكون مهمته الإشراف على الأمور البيئية فى نطاق الجهة التى يعمل بها . كذلك تم التنسيق مع مراكز الأبحاث والتعليم البيئى – التى سبق الحديث عنها فى الباب الأول من هذا البحث – وذلك للمساهمة فى برامج التوعية البيئية . علاوة على ما تقدم تم الاتفاق والتنسيق مع وزارة الإعلام واتحاد الإذاعة والتليفزيون لبث برامج هادفة عن حماية البيئة ، والمحافظة على الموارد الطبيعية. كما تم التنسيق مع وزارة التربية والتعليم لإعداد برامج دراسية للتربية البيئية لطلاب مراحل التعليم الأساسى.

ولم يقف الأمر عند حد التنسيق مع الأجهزة الإدارية الحكومية ، وإنما يتم التنسيق كذلك مع الجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية المهتمة بحماية البيئة من أجل نشر التوعية بين أفراد المجتمع المصرى.[٥٥٤]

---

[٥٥٤] من ذلك التنسيق مع جمعية أصدقاء البيئة بالإسكندرية حيث عملت الجمعية منذ نشأتها على تحقيق الالتزام أو الإلزام فى التعامل مع البيئة ومواردها ومشكلاتها ؛ فاكتسبت خبرات متنوعة فى مجال التوعية البيئية ، والتدريب البيئى ، والتربية البيئية ، وتنظيم الحوار الجماهيرى ، وإثارة الرأى العام وتحريكه للمشاركة فى حل أو الضغط لحل بعض المشكلات ، عن طريق استخدام وسائل الإعلام المختلفة ، إضافة إلى خبرة فى مجال الاحتكام للقضاء لوقف بعض صور الاعتداء على البيئة. وقد لجأت إلى عدة وسائل بغرض التوعية البيئية ومنها عقد جلسات الاستماع الجماهيرية والتى تعتمد مبدأ المشاركة ، والتى تحقق الالتزام والإلزام . حيث كانت هذه الجلسات من أكثر الوسائل إسهاماً فى رفع وعى المواطنين ؛ إذ كان يُدعى إليها ممثلون حكوميون وممثلون لمراكز وأقسام البحث العلمى ، ومواطنون عاديون ، وصيادو سمك أميون ، وممثلون للجمعيات الأهلية وممثلون لمؤسسات صناعية ، ويتباحث الجميع فى القضية محل الاهتمام للوصول إلى حل لها ، ثم يدون ما تم التوصل إليه ويوقع من الحاضرين حتى يكون ملزماً لجميع الأطراف الحاضرين.
وقد كان من أبرز نتائج هذه الجلسات إنقاذ بحيرة مريوط من الردم أو التجفيف ، كذلك تم إيقاف إلقاء مخلفات الصرف الصحى فى مياه البحر المتوسط ، وتحويلها لتصب فى الصحراء ، والتخطيط للاستفادة منها فى زراعة الأشجار .

وعلى الرغم من كل ما تقدم فإن التوعية البيئية فى مصر ما زالت تحتاج إلى مجهود أكثر من جانب الأجهزة الإدارية المهتمة بحماية البيئة . ففى تقرير أعده المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية برئاسة الجمهورية رأى أن من ضمن معوقات تنفيذ القوانين البيئية فى مصر الافتقار إلى الوعى البيئى بأهمية مشكلات البيئة العالمية والمحلية ، وعدم الوعى بأضرار التلوث على صحة الإنسان وممتلكاته وموارده الطبيعية . فما زال الأمر يحتاج إلى دور أكبر من جانب وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة حتى يتم محو أمية الثقافة البيئية لكل مواطن . فيجب تبصير المواطنين بالأضرار التى يسببها التلوث البيئى وغيره من مشكلات الاعتداء على البيئة ، وتبصيرهم بأهمية الحفاظ على الموارد البيئية ، وذلك لمصلحتهم الخاصة وصحتهم ومصلحة جميع أفراد المجتمع. (***)

- ومن الوسائل الأخرى التى لجأت إليها الجمعية التفاوض والضغط الإعلامى حيث نجحت الجمعية من خلال الضغط على صانع القرار فى المحافظة ، عن طريق حسن استخدام وسائل الإعلام المختلفة وتحريك الرأى العام أن تجعله يقبل بحل لبعض المشكلات البيئية . وحققت الجمعية عدداً من النجاحات من خلال هذا الأسلوب منها : إغلاق ١٢ مصباً بحرياً كانت تلقى بمخلفات الصرف الصحى فى مياه البحر المتاخمة للشواطئ التى يستخدمها المواطنون فى فصل الصيف. انظر فى ذلك منشورات جمعية أصدقاء البيئة على شبكة الإنترنت موقع www.islamonline.net/arabic/science

(***) لمزيد من التفصيل ، تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية ، المجالس القومية المتخصصة ، الدورة العشرون ، ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ ، المرجع السابق ، ص ١٩٦.

المبحث الرابع

الحوافز البيئية

تضع التشريعات البيئية - أحياناً - بعض الحوافز والمنح المادية والمعنوية لكل من يقوم بأعمال أو تصرفات معينة تُساعد على حماية البيئة وعناصرها من التلوث . وسوف نتعرض لماهية الحوافز البيئية فى مطلب أول ، ثم تطبيقاتها فى قوانين البيئة فى كل من دولة الكويت وجمهورية مصر العربية فى مطلب آخر.

المطلب الأول

ماهية الحوافز البيئية

يقتضى الحديث عن ماهية الحوافز البيئية التعرض للمقصود بها ثم أهم الصور التى تأخذها هذه الحوافز فى التشريعات البيئية.

أولاً : تعريف الحوافز البيئية :

يُقصد بها المنح المادية ، أو المعنوية التى تُقدمها الجهات الإدارية المعنية بحماية البيئة ، لكل من يقوم بأعمال أو تصرفات من شأنها أن تُساعد فى حماية البيئة وعناصرها من التلوث. [٥٥٦]

وتُعتبر الحوافز البيئية وسيلة متطورة من وسائل الإدارة فى حماية البيئة ، إذ لم تَعد وسائل الإدارة تستند إلى الحظر والأوامر الصارمة فى إدارة النشاط البيئى ، وإنما أخذت تلجأ إلى الكثير من الوسائل غير القانونية - سواء كانت وسائل اقتصادية أو مالية - لحماية البيئة ومنها نظام الحوافز البيئية ، نظراً لأن هذه الوسائل قد تُؤتى ثمارها فى حماية البيئة أكثر من الوسائل القانونية.

---

(٥٥٦) انظر فى ذلك د. موسى مصطفى شحادة ، دور السلطات العامة فى الوقاية من المخاطر البيئية ، المرجع السابق ، ص ١٦ وما بعدها.

ثانياً : صور الحوافز البيئية :

تأخذ الحوافز البيئية صوراً عدة [٥٥٧] يمكن إجمال أهمها فيما يلى :

١- **الإعفاء من بعض الضرائب والرسوم :**

قد تلجأ بعض الجهات الإدارية المعنية بحماية البيئة - عن طريق التنسيق مع الأجهزة المالية فى الدولة - إلى استصدار تشريعات تمنح إعفاءات من بعض الضرائب والرسوم لبعض المشروعات التى تمارس نشاطاً غير ملوث للبيئة ، أو تلك التى تُنتج منتجات بديلة للمنتجات الأخرى التى تلوث البيئة. مثل الشركات التى تقوم على تحويل السيارات التى تسير بالبنزين إلى سيارات تسير بالغاز الطبيعى ، أو الشركات التى تقوم باستخدام الطاقة النظيفة . وتهدف هذه الإعفاءات إلى تشجيع وتوجيه النشاط الصناعى للقيام بهذه الصناعات غير الملوثة للبيئة.

٢- **منح إعانات ودعم :**

كذلك يمكن للأجهزة الإدارية المهتمة بحماية البيئة أن تقوم بمنح بعض المشروعات إعانات مالية ، أو فنية فى صورة قروض ، أو تقنية فنية ، أو أساليب إنتاج معينة ، أو براءات اختراع . ويمكن أن تقوم بتقديم دعم لبعض الأشخاص ، أو المشروعات لإعانتهم للقيام بحرفهم ، خاصة مع اتخاذها لإجراءات غرضها الحفاظ على الموارد الطبيعية تؤثر على مصادر رزقهم . ويمكن أن تأخذ صورة تقديم مكافآت للأشخاص أو المشروعات التى يكون لها دور فى حماية البيئة فى الدولة.

٣- **تقديم قروض ميسرة للتحول لتقنية مؤدية لحماية البيئة :**

فقد تكون بعض المشروعات التى تؤدى إلى تلويث البيئة تحتاج إلى تقنيات

---

[٥٥٧] انظر بشأن صور الحوافز البيئية كلاً من أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٤ وما بعدها - د. محمود الكردى وآخرين ، دراسات حول تلوث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٠٩ وما بعدها.

عالية – سواء من ماكينات أو فلاتر أو غير ذلك – للتقليل من التلوث الناتج عن صناعتها ، ولا تستطيع بسبب أوضاعها المالية وارتفاع التكلفة الحصول على هذه التقنيات الحديثة ، فتقوم الدولة بمنحها قروضاً ميسرة من أجل الحصول على هذه التقنية ، على أن تقوم بسداد هذه القروض على فترات طويلة وبدون فائدة.

ومثالها كذلك منح الصيادين الذين يزاولون حرفة الصيد قروضاً ومنحاً عينية وخدمات وإعفاءات والغرض من هذه القروض إعانتهم على حرفتهم خاصة مع منع الصيد فى بعض المواسم أو بطرق معينة للمحافظة على الثروة السمكية والأحياء البحرية الأخرى.

المطلب الثانى

تطبيقات نظام الحوافز فى التشريعات البيئية

نص قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ على نظام الحوافز البيئية فى المادة السابعة عشرة منه ، وكذلك فى المادة التاسعة من اللائحة التنفيذية للقانون . حيث خولتا هاتان المادتان جهاز شئون البيئة وضع نظام للحوافز البيئية – وذلك بالاشتراك مع وزارة المالية – بحيث يتم تقديم هذه الحوافز للمنشآت والأفراد وغيرهم ممن يقومون بأعمال أو مشروعات من شأنها حماية البيئة . على أن يُراعى عند وضع هذا النظام المزايا والأوضاع المنصوص عليها فى القوانين والقرارات السارية فى مصر ، وعلى الأخص تلك المتعلقة بالاستثمار والجمارك والصناعة والتعاونيات وغيرها.

وفى ذات الإطار جعلت المادة الخامسة من القانون من ضمن اختصاصات جهاز شئون البيئة المصرى اقتراح آليات وأدوات اقتصادية لتشجيع الأنشطة المختلفة على اتخاذ إجراءات لمنع التلوث . وجُعل – طبقاً لنص المادة الثامنة من اللائحة التنفيذية للقانون – من ضمن الأوجه التى يتم صرف إيرادات صندوق حماية البيئة فيها المكافآت عن الإنجازات المتميزة الناتجة عن الجهود التى تبذل فى مجال حماية البيئة.

ويؤخذ على نظام الحوافز المنصوص عليه فى القانون المصرى أنه لم يتم اعتماده حتى الآن ، رغم مرور فترة كبيرة على صدور القانون . وهو ما يمكن اعتباره من أهم معوقات تطبيق التشريعات البيئية فى مجال النشاط الصناعى والتجارى والسياحى والخدمى . ويرجع ذلك إلى عدم توافر الموارد المالية الكافية للصرف على هذه الحوافز البيئية. (٥٥٨)

وفى دولة الكويت على الرغم من عدم وجود نص صريح فى قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ على نظام الحوافز البيئية فإن من أوائل السياسات والأهداف العامة لحماية البيئة فى دولة الكويت والتى تضعها الهيئة العامة للبيئة نصب عينيها :

١- دعم الإدارات المختصة بالمحافظة على الطبيعة بالموارد المالية ، والبشرية ، والصلاحيات القانونية حتى تتمكن من تطبيق الخطة الوطنية الشاملة للمحافظة على البيئة.

٢- دعم برامج الأبحاث التى توجه للحد من التعمير المضر بالبيئة ، وتوفير المعلومات العلمية عن خطط المحافظة على البيئة الطبيعية بالتنسيق مع الدول الخليجية ، والاسترشاد فى ذلك بالتجارب المتوافرة على المستوى الإقليمى وفى الدول والمناطق الأخرى ، وتوفير الموازنات المالية اللازمة لدعم البحوث وتسهيل أساليب تقديم الدعم المالى والتقنى ، وإقامة نظام للتحقق من الجودة.

كذلك تقوم دولة الكويت - من خلال الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية - ببعض أوجه الدعم للمزارعين وصائدى الأسماك . وذلك فى إطار الاهتمام بتطوير وتنمية القطاع الزراعى وقطاع الثروة السمكية ، وتقديراً لدورهما المهم فى تأمين جزء من حاجة السكان من المواد الغذائية الطازجة وبالتالى دعم الأمن الغذائى للبلاد ، وتعويضاً للمزارعين عن ارتفاع تكاليف الإنتاج ، وتشجيعهم

---

(٥٥٨) انظر تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية ، المجالس القومية المتخصصة ، ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ ، المرجع السابق ، ص ١٨٨.

للعمل فى مجال تنمية الموارد الزراعية وذلك حماية للبيئة الزراعية والموارد الطبيعية. وكذلك تعويض الصيادين عما يترتب عن إصدار تشريعات تتعلق بعدم صيد الأسماك فى مواسم معينة من السنة - وذلك للمحافظة على تكاثرها - وكذلك عدم صيد أنواع معينة من الأسماك.

إلا أن البعض يرى أن للدعم مزايا ومساوئ فى نفس الوقت ، فهو إن كان يُساعد على تطوير الإنتاج ومساعدة المزارعين فى تحمل عبء الإنتاج وتكلفته ، إلا أنه يؤدى إلى استنزاف الموارد المائية ، وزيادة الخطر من التوسع صيد الأسماك ، وسوء استخدام المبيدات الحشرية والأسمدة . ويقترح هذا البعض ضرورة أن تكون تشريعات الدعم مشروطة بأن تساعد فى الحفاظ على الموارد الطبيعية وتقليل التلوث البيئى . ونحن نؤيد هذا الرأى وذلك حتى يؤتى نظام الحوافز البيئية أثره باعتباره إحدى الوسائل الاقتصادية لحماية البيئة وألا يصبح مجرد إهدار لأموال الدولة بدون تحقيق أهدافه بل على العكس يأتى بآثار ضارة على البيئة. [٥٥٩]

[٥٥٩] راجع فى ذلك موسوعة التشريعات البيئية والزراعية فى دولة الكويت ، إعداد د. سميرة أحمد السيد وآخرين ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص ١٥٧.

الفصل الثانى

حماية البيئة عبر النشاط الضبطى للإدارة

تمهيد :

ذكرنا أن الدور الوقائى للإدارة فى حماية البيئة تمارسه من خلال أسلوبين ، الأسلوب الأول نشاط الإدارة المرفقى ، والذى يلجأ إلى إشباع حاجة الأفراد والجماعات فى بيئة صحية ونظيفة عن طريق تقديم خدمات وإعطاءات للأفراد ، وعبر وسائل يغلب عليها الطابع الاقتصادى والمالى ، وذلك على الوجه الذى سبق بيانه فى الفصل الأول من هذا الباب.

أما الأسلوب الآخر فهو أسلوب الضبط الإدارى والذى يلجأ إلى وسائل يغلب عليها الطابع القانونى والتنظيم والأوامر والنواهى . وذلك بالتدخل فى الأنشطة الخاصة بالأفراد والجماعات بهدف صيانة النظام العام . وقد كان هذا الأسلوب هو أول أساليب النشاط الإدارى ظهوراً إذ أنه ينتمى لمرحلة الدولة الحارسة التى كانت تهتم بأمن الأفراد الداخلى والخارجى وإقامة العدالة بينهم.

والواقع أن النشاط الضبطى للإدارة وهو فى إطار فكرة حماية البيئة وصيانتها يأخذ مفهوماً واسعاً عن مفهومه التقليدى ، لذلك فإن الأمر يتطلب منا أن نتناول فى بداية الأمر تعريف الضبط الإدارى العام ، والتفرقة بينه وبين كل من الضبط القضائى والضبط الإدارى الخاص ، ثم عقب ذلك نتناول فى مبحث أول الضبط الإدارى العام وحماية البيئة ، ونتناول فى مبحث ثانٍ الضبط الإدارى الخاص وحماية البيئة ، ونتناول فى المبحث الثالث وسائل وتقنيات الضبط الإدارى البيئى.

أولاً : تعريف الضبط الإدارى :

وسوف نتعرض لتعريف الضبط لغة ثم تعريف الضبط الإدارى فى الاصطلاح.

أ- **تعريف الضبط في اللغة :**

للضبط فى اللغة عدة معانٍ أو مفاهيم ، فمن ناحية أولى يعنى دقة التحديد ، يُقال ضبط الأمر بمعنى أنه حدده على وجه الدقة ، ومن ناحية ثانية يعنى وقوع العينين ثم إلقاء اليدين على شخص كان خافياً ويجرى البحث عنه ، ويُقال إنه قد ضُبط ذلك الشخص أو هذا الشيئ ، ومن ناحية ثالثة قد يعنى التدوين الكتابى لمعالم شيئ يُخشى لو تُرك أمره دون تسجيل له أن تتبدد معالمه ويزول أثره من ذاكرة من عاينه أو شاهده . ولذا يُقال فى لغة القانون أن ضبط الواقعة يعنى تحرير محضر لها ، ومن ناحية رابعة قد يعنى الضبط العود بالأمور إلى وضعها الطبيعى المنسجم مع القانون الحاكم لها . وذلك عقب خلل أو اضطراب أصابها وانحرف بها عن حكم هذا القانون ، ويقال أيضاً ضبط الشيئ حفظه بالحزم ، وبابه ضبط ورجل (ضابط) أى حازم ويقال الضبط لزوم الشيئ وحبسه لا يفارقه فى كل شيئ. [٥٦٠]

ب- **تعريف الضبط الإدارى فى اصطلاح الفقهاء :**

اختلفت التعريفات التى قال بها الفقه فى تحديد مفهوم الضبط الإدارى ، وذلك راجع إلى أخذ البعض بمفهوم ضيق الضبط الإدارى ، والبعض الآخر بمفهوم واسع ، كما أن البعض قد عرف الضبط من ناحية شكلية وذلك بالنظر إلى الهيئات التى تتولاه ، أما البعض الآخر فعرفه من ناحية موضوعية أى بالنظر للنشاط الضبطى دون الجهة التى تقوم عليه. [٥٦١]

---

[٥٦٠] انظر فى تفصيل أكثر كلاً من لسان العرب ، الجزء التاسع ، للإمام محمد بن منظور الإفريقى المتوفى سنة ٧١١ هـ ، طبعة دار المعارف ، ص ٢١٤ ، فصل الضاد حرف ط ، مختار الصحاح ، للإمام محمد بن أبى بكر الرازى المتوفى سنة ٧٢١ هـ ، المرجع السابق ، ص ٤٠٠ - وانظر أيضاً عادل أبو الخير الضبط الإدارى وحدوده ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، طبعة ١٩٩٥ ، ص ٧٧ وما بعدها.

[٥٦١] انظر فى تعريف الضبط الإدارى بمعناه الضيق والواسع كلاً من .

- A. DE Laubadere. J-C . Venezia et Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, I, 10ᵉ éd, L.G.D.J, Paris, 1988, p. 643.
- J. RIVERO : droit administratif, Paris, Dalloz, 6ᵉ éd, 1973, p 399. =

فمن التعريفات الموسعة لمفهوم الضبط وما قال به الفقيه الفرنسي Nicolas والذى حدد أغراض الضبط فى أحد عشر جزءاً يشملها النظام العام ، وهى : الدين ، النظام ، الآداب ، الصحة ، الأغذية ، الأمن ، السكينة العامة ، الطرق ، العلوم والفنون الحرة ، التجارة ، الصناعات والفنون الميكانيكية ، العمال غير المتخصصين (عمال اليومية) والفقراء.

ولا شك أن هذا التعريف للضبط يجعله مرادفاً لكلمة قانون ، فهو يستغرق كافة متطلبات النظام الاجتماعى ، ولكن تبدو أهميته فى أنه شمل من ضمن ما ذكر أهداف الضبط الإدارى والمتمثلة فى الأمن والصحة والسكينة. (٥٦٢)

ويعرفه بعض الفقه الفرنسي الحديث ، بالنظر إلى أهدافه ، بأنه شكل من أشكال عمل الإدارة يتمثل فى تنظيم نشاط الأفراد من أجل ضمان حفظ النظام العام (٥٦٣). فهذا التعريف يُركز على الطبيعة الوقائية للضبط الإدارى والتى تميز بينه وبين الضبط القضائى كما سيأتى ، كما يُركز على أهداف الضبط والمتمثلة فى حفظ النظام العام . وعلى ذات النسق يُعرف بعض الفقه الفرنسي (٥٦٤) الضبط

= أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٣ وما بعدها – أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإدارى ، منشورات الحلبى الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٣٠ وما بعدها – أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ – د. عادل أبو الخير ، الضبط وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٨١ وما بعدها – أ.د. سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٩٦ – أ.د. محمد على آل ياسين ، القانون الإدارى المبادئ العامة فى نظرية المرفق العام ، الضبط الإدارى ، القضاء الإدارى ، مع مبحث خاص فى دولة الكويت فى كل من هذه الموضوعات ، طبعة ١٩٩٣ ، بدون دار نشر ، ص ١٢٨ – أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٨٩.

(٥٦٢) انظر فى ذلك أ.د. محمود عاطف البنا ، حدود سلطة الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥ وما بعدها.

(٥٦٣)

- A. DE Laubadere. J-C . Venezia et Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, op. cit, p. 644 .

(٥٦٤)

- J. RIVERO : droit administratif, op. cit, p 400 .

الإدارى بأنه مجموعة تدخلات الإدارة ، التى تفرض على النشاط الخاص للأفراد النظام الذى تتطلبه الحياة فى جماعة.

وعرفه البعض بأنه " مجموعة الأنشطة الإدارية التى يكــون موضــوعها سن قواعد وتدابير فردية ضرورية ، للحفاظ على النظام العام ، أى الأمن والسكينة والصحة العامة ". (٥٦٥)

وقد سار الفقه القانونى العربى على ذات النهج الذى قال به الفقه الفرنــسى ، فقد عرفه أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو بأنه " وظيفة مــن وظــائف الإدارة ، تتمثل فى المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة ؛ الأمــن العــام ، الــصحة العامة ، السكينة العامة ، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية ، مع ما يستتبع من فرض قيود علي الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية ". (٥٦٦)

وتبدو فائدة هذا التعريف فى أنه جمع بين أهداف الضبط الإدارى ووسائله وأنه قيد تدخل الإدارة عبر أسلوب الضبط الإدارى بأن تكون القيود التى يفرضــها لازمة وضرورية للحياة الاجتماعية للأفراد وهو على هذا النحو يكون قد تُـضمن كذلك الرقابة على مشروعية وملاءمة الإجراءات الضبطية.

ويعرفه الأستاذ الدكتور سليمان الطماوى بأنه " حق الإدارة فى أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام ". (٥٦٧)

وعلى الرغم من أن هذا التعريف قد جمع بين أهداف ووســائل الــضبط الإدارى إلا أنه قد اعتبر أن الضبط الإدارى هو حق للإدارة ، وهو ما لا نرجحــه فهو فى حقيقتــه واجب عليها ، ووظيفة مفروضة عليها بهــدف إتاحــة الوجــود

---

(٥٦٥) انظر جورج فيدل وبيار دلفولفيه ، القانون الإدارى ، الجزء الثانى ، ترجمة منصور القاضى ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠١ ، ص ٥٠٦.

(٥٦٦) راجع أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٣.

(٥٦٧) أ.د. سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى القانون الإدارى ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار الفكر العربى ، ١٩٨٥ ، ص ٤٨٧.

الواقعى للحقوق والحريات بتيسير ممارستها من قبل أفراد المجتمع كل منهم جنباً إلى جنب.

وعرفه البعض [٥٦٨] بأنه " وظيفة ضرورية محايدة من وظائف السلطة العامة ، تهدف إلى وقاية النظام العام فى المجتمع بوسائل القسر فى ظل القانون " . ومما يُحمد لهذا التعريف أنه قد تضمن بعض أوصاف أسلوب الضبط الإدارى بأنه ضرورى ومحايد ، علاوة على أنه شمل أهداف ووسائل الضبط الإدارى ، ولكن يؤخذ عليه أنه أرجع جميع وسائل الضبط الإدارى إلى الأساليب القسرية فى حين أن هناك من الوسائل والتقنيات ما يخلو من فكرة القسر مثل الإخطار ، والذى سيأتى الحديث عنه فى المبحث الثالث من هذا الفصل.

وعرفه البعض الآخر [٥٦٩] " بأنه النشاط الذى تتولاه الهيئات الإدارية ، ويتمثل فى تحديد النشاط الخاص ، بهدف صيانة النظام العام " . ويتميز هذا التعريف بأنه علاوة على تضمنه أهداف الضبط الإدارى وكونه مقيداً للحريات العامة فإنه أشار كذلك إلى الهيئات التى تتولاه وعليه جمع بين الجانبين الموضوعى والشكلى للضبط الإدارى.

ويمكننا تعريف الضبط الإدارى بأنه " النشاط الذى تتولاه الهيئات الإدارية فى الدولة بالتدخل فى حقوق وحريات الأفراد بهدف صيانة النظام العام بوسائل يغلب عليها عنصر الإجبار " .

ونزعم أن هذا التعريف يتميز بتوضيحه أن الضبط الإدارى ما هو إلا أسلوب من أساليب النشاط الإدارى ، وأن ما يميزه عن غيره هو التدخل فى الحريات العامة بهدف صيانة النظام العام ، وأنه تدخل يغلب عليه عنصر الإجبار ، وذلك للتمييز بينه وبين النشاط المرفقى للإدارة ، وكلمة " يغلب عليه " تدل على إمكانية أن تكون إحدى وسائل الضبط الإدارى لا يغلب عليها هذا الطابع استثناءً مثل الإخطار.

---

[٥٦٨] د. محمود سعد الدين الشريف ، النظرية العامة للضبط الإدارى ، بحث منشور بمجلة مجلس الدولة المصرى ، السنة الحادية عشر ، ١٩٦٢ ، ص ١١٢.

[٥٦٩] انظر أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧.

ثانياً : التمييز بين الضبط الإدارى والضبط القضائى :

تبدو أهمية التفرقة بين الضبط الإدارى والضبط القضائى فى اختلاف النظام القانونى الذى يحكم كلاً منهما . فإذا كان الضبط الإدارى تحكمه قواعد القانون الإدارى ، وتراقب مشروعيته المحاكم الإدارية فى الدول التى تأخذ بنظام ازدواج جهتى القضاء؛ [٥٧٠] فإن الضبط القضائى يخضع لقانون الإجراءات

---

[٥٧٠] نظام ازدواج جهتى القضاء هو المقابل لنظام وحدة القضاء . ويقوم الأول على وجود جهتين قضائيتين إحداهما جهة القضاء العادى والأخرى جهة القضاء الإدارى ، مع إمكانية وجود جهات قضائية استثنائية مثل القضاء العسكرى . ومثال الأنظمة القضائية التى أخذت بمبدأ لازدواج القضاء النظام القضائى الفرنسى ، والنظام القضائى المصرى . أما الآخر فيقوم على وجود جهة وحيدة تنظر جميع المنازعات سواء كانت من منازعات القانون العام أو من منازعات القانون الخاص ومثاله النظام القضائى الإنجليزى والأمريكى . انظر فى تفصيل ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإدارى ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٥ ، ص ٧٣ وما بعدها – أ.د. سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى القضاء الإدارى ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربى بالقاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ٩ وما بعدها – أ.د. محمد محمد عبد اللطيف ، قانون القضاء الإدارى ، الكتاب الأول ، نظام القضاء الإدارى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٩ وما بعدها – أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القضاء الإدارى ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٩ ، بدون ناشر ، ص ١٠٥، أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإدارى ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٩٦ وما بعدها ، أ.د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإدارى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٤٢ وما بعدها.

وفى دولة الكويت : فطن المشرع الدستورى لحيوية الموضوع وأهميته البالغة ، ففتح الطريق واسعاً أمام إقامة قضاء إدارى فى البلاد ، وذلك بالنص صراحة فى صلب الدستور على إمكانية ذلك ، فى المواد (١٦٩ ، ١٧٠ ، ١٧١) حيث نصت المادة ١٦٩ على أن : (ينظم القانون الفصل فى الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة ، يبين القانون نظامها ، وكيفية ممارستها للقضاء الإدارى شاملاً ولاية الإلغاء وولاية التعويض بالنسبة إلى القرارات الإدارية المخالفة للقانون).

ونصت المادة ١٧٠ على : (يرتب القانون الهيئة التى تتولى إبداء الرأى القانونى للوزارات والمصالح العامة ، وتقوم بصياغة مشروعات القوانين واللوائح ، كما يرتب تمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام جهات القضاء).

الجنائية ، وتختص بمنازعاته المحاكم الجنائية . بالإضافة إلى ذلك فإن أعمال الضبط الإدارى تخضع لرقابة القضاء الإدارى ، أما أعمال الضبط القضائى فتخضع لإشراف النيابة العامة. [٥٧١]

- ونصت المادة ١٧١ على : (يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة ، يختص بوظائف القضاء الإدارى ، والإفتاء والصياغة المنصوص عليها فى المادتين السابقتين).

ومن هذه النصوص ، يتبين بوضوح تقدير المشرع الدستورى لنظام القضاء المزدوج وإرادته الواضحة فى السير على هذا الدرب ، درب التقدم والتطور العام ليس فقط فى تدخل الدولة المتزايد فى إقامة المشروعات العامة وتوسيع وخلق المرافق العامة الجديدة والعديدة ، وإنما أيضاً بخلق الجهاز الإدارى الكفؤ السليم ، وإصلاح القائم منه ، لعلمه بأن الأداة الفعالة لتحقيق هذا الغرض إنما يتمثل فى خلق مجلس دولة ، حر ، مستقل ، غير متحيز يراقب الإدارة ، ويمدها بالرأى ، ويحمى ويوفق بين مصالح الأفراد وحقوقهم وحرياتهم وبين المصلحة العامة.

وهكذا لم يترك المشرع الدستورى بهذه النصوص أى مجال للخلاف والمناقشة حول دستورية خلق قضاء إدارى فى الكويت أو عدم دستوريته وهى مناقشات ثارت فى بعض الدول التى سكتت دساتيرها عن تناول موضوع القضاء الإدارى ، وكانت الحجة لدى البعض هى أن الدستور قد أعطى ولاية القضاء كاملة للمحاكم القضائية ، فليس لغيرها أن تشاركها فيها . أما هنا فى الكويت وبفضل هذه النصوص فدستورية القضاء الإدارى واضحة كالشمس . ومن هنا فلم يكن هناك أى عائق يحول دون قيام صرح القضاء الإدارى فيه ، ولم يكن ليعوزه للظهور ، ورؤية النور ، إلا صدور التشريعات اللازمة لإنشائه وفقاً لأحكام الدستور . هذه التشريعات التى لم تصدر حتى الآن ، ويبدو أن منشأ التردد فى إصدارها ناجم عن وجود اتجاه فى الرأى عند البعض يرى أن الوقت لم يحن بعد لإقامة مثل هذا النظام فى الكويت . وقد تم إنشاء دائرة إدارية بمقر المحكمة الكلية فى دولة الكويت تختص بنظر دعاوى الإلغاء والتعويض المقامة ضد الإدارة العامة ويتم استئناف أحكامها أمام محكمة الاستئناف ويُطعن بالتمييز على حكم هذه الأخيرة أمام الدوائر الإدارية والتجارية بمحكمة التمييز إلا أن ذلك لا يغنى عن ضرورة وجود القضاء الإدارى كجهة مستقلة عن القضاء العادى فى الكويت. راجع فى ذلك تفصيلاً أ.د. محمد على آل ياسين ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٠٨ وما بعدها.

[٥٧١] أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٤ وما بعدها - أ.د. محمود حلمى و أ.د. فؤاد محمد النادى ، الوجيز فى مبادئ القانون الإدارى المصرى واليمنى ، المرجع السابق ، ص ١٠٩ وما بعدها.

وقد اعتمد الفقه على عدة معايير للتفرقة بين الضبط الإدارى والضبط القضائى وسوف نلقى الضوء على كل معيار من هذه المعايير ، ومدى صلاحيته للتفرقة بينهما.

(١) **المعيار الأول : التفرقة القائمة على أساس اختلاف الوظيفة :**

يعتمد هذا المعيار على اختلاف وظيفة كلٍ منهما ؛ فإذا كان الضبط الإدارى يهدف إلى صيانة النظام العام ، عن طريق منع الجرائم والحوادث المخلة بالأمن والنظام العام ، والعمل على وقف الاضطراب قبل تفاقمه ، وهو على هذا النحو يعتبر من الأساليب الوقائية للإدارة فإن الضبط القضائى يهدف إلى الكشف عن الجرائم الجنائية ، وتعقب مرتكبيها ، وجمع الاستدلالات التى تلزم للتحقيق فى الدعوى . ويقوم رجال الضبط القضائى بأعمالهم الداخلة فى هذه الوظيفة لحساب النيابة العامة وتحت إشرافها ، فهو على هذا النحو يمارس نشاطاً لاحقاً على وقوع الجريمة. [٥٧٢]

إلا أن هذا المعيار فى التفرقة قد تعرض للنقد من جانب الفقه باعتبار أنه لا يمكن الاعتماد عليه بصفة مطلقة ، فكثيراً ما يتدخل الضبط الإدارى بعد وقوع المخالفة وذلك لمنع تفاقم الاضطرابات، كما أن تدخل الضبط القضائى لا يكون دائماً بعد وقوع الجريمة ، فقد يثبت بعد تدخله عدم وجود جريمة ما . كذلك فإن المقابلة بين أغراض كلٍ من نوعى الضبط على أساس القول بأن الضبط الإدارى مهمته وقائية بينما الضبط القضائى مهمته رادعة فيه شيئ من التجاوز وعدم الدقة ، ذلك أن الردع المتحقق من مهمة الضبط القضائى يترتب على الأحكام الصادرة من القضاء بالإدانة فهو بذلك أثر غير مباشر وغير متلازم ، كما أن وظيفة الضبط الإدارى ليست وقاية فحسب ولكنها

---

[٥٧٢] ذات المعنى أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٤٨ – د. حلمى عبد الجواد الدقدوقى ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإدارى ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ٤٤ .

أيضاً وظيفة رادعة ؛ إذ يمكنه أن يستخدم القوة المادية ليكفل احترام أوامره ونواهيه - وفقاً للشروط المقررة لذلك - دون أن يضطر إلى الالتجاء إلى القضاء مثل استخدام القوة لإغلاق محل عمومي مفتوح بدون ترخيص. [٥٧٣]

(٢) **المعيار الشكلي أو العضوي :**

يعتمد هذا المعيار على تحديد نوع العمل بالنظر إلى مركز القائم به ، والجهة التي أصدرته. فإذا كان العمل صادراً عن السلطة التنفيذية متمثلة في هيئاتها الإدارية وموظفيها فنحن في نطاق الضبط الإداري ، أما إذا صدر العمل عن إحدى الهيئات القضائية فنحن في إطار الضبط القضائي.

ويؤخذ على هذا المعيار عدم دقته ومخالفته للواقع ، ذلك أن الموظف قد يجمع بين صفتين فرجال الشرطة يمارسون ضبطاً قضائياً عندما يقومون بكشف الجرائم وتنفيذ أوامر النيابة العامة بشأنها كضبط المجرمين والقيام بأعمال التحري حول الواقعة . ومن ناحية أخرى يقومون بأعمال ضبط إداري مثل إجراءات المحافظة على النظام والأمن العام ، ومنع وقوع الجرائم ، وحماية الأرواح والأموال ، ففكرة الازدواج الوظيفي تجعل المعيار العضوي غير كاف للتفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي. [٥٧٤]

(٣) **معيار إنشاء القواعد القانونية :**

ذهب البعض إلى التفرقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي ، بمقولة إن دور رجال الضبط القضائي يقتصر على التأكد من أن أحد الأفراد قد خالف قاعدة قانونية ، دون أن يكون من سلطتهم إنشاء قاعدة قانونية ، وعلى

---

[٥٧٣] انظر د. عادل أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، المرجع السابق ، ص ١١٥ ، أ.د. توفيق شحاتة ، مبادئ القانون الإداري ، القاهرة ، دار النشر للجامعات المصرية ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، ١٩٥٥ ، ص ٣٢٩.

[٥٧٤] ذات المعنى د. محمد على آل ياسين ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ ، د. نواف كنعان ، مبادئ القانون الإداري وتطبيقاته في دولة الإمارات العربية المتحدة ، النشر العلمي بجامعة الشارقة ، ٢٠٠٤ ، ص ١١٨.

العكس من ذلك يكون من سلطة رجال الضبط الإدارى خلق قاعدة قانونية . إلا أن هذا المعيار تعرض هو الآخر لسهام النقد من جانب الفقه ؛ إذ ليس من اللازم أن يحوى كل نشاط ضبط إدارى خلقاً للقواعد القانونية ، ففى بعض الأحيان لا يتعدى دور رجال الضبط الإدارى تنفيذ القواعد القائمة أو تطبيق نص عام لائحى. (٥٧٥)

(٤) <u>معيار الجريمة المحددة :</u>

فإذا كان رجل الضبط بصفة عامة يُمارس وظيفته فى الرقابة والتحرى وذلك عن طريق إجراءات لا يُقصد بها الكشف عن جريمة معينة ومحددة ، فهو بذلك لم يخرج عن نطاق الضبط الإدارى ، وذلك على العكس إذا ما كانت الإجراءات التى يقوم بها يُقصد منها تعقب جريمة محددة جرمها قانون العقوبات فإن هذا الإجراء يُعد من قبيل أعمال الضبط القضائى. (٥٧٦)

ويؤخذ على هذا المعيار صعوبة إعماله فى حالة ما إذا كانت أعمال رجل الضبط القضائى فى التحرى عن وجود جريمة لكشفها أسفرت بعد ذلك عن عدم وجود جريمة ، فهل يتم نسبة هذه الأعمال للضبط الإدارى أم للضبط القضائى.

(٥) <u>وأخيراً يأخذ الفقه بمعيار توفيقى يرتد إلى طبيعة النشاط والهدف منه</u> : فالضبط الإدارى يستهدف صيانة النظام العام بمنع الإخلال به أو منع تفاقم هذا الإخلال أو استمراره أما الضبط القضائى فوظيفته تحرى الجرائم وتعقب مرتكبيها تمهيداً لمحاكمتهم وتوقيع العقاب عليهم.

وقد اختلفت أحكام القضاء الإدارى المصرى بشأن المعيار الذى يمكن الاعتماد عليه فى التفرقة بين الضبط الإدارى والضبط القضائى ، فنجد أن غالبية أحكام القضاء الإدارى قد أخذت بالمعيار الأخير الذى ينظر إلى طبيعة

---

(٥٧٥) انظر فى ذلك د. عادل أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، المرجع السابق ، ص ١١٦.

(٥٧٦) انظر :

- A. DE Laubadere. J-C . Venezia et Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, op. cit, p. 645.

النشاط والهدف منه [٥٧٧] ، إلا أن بعض الأحكام يبدو أنها قد أخذت بالمعيار العضوى – السابق تناوله – وقد قررت محكمة القضاء الإدارى أنه " متى كان الثابت أن القبض على المعتقل وحبسه – إلى حين صدور أمر الحاكم العسكرى العام باعتقاله – قد وقع من رجال البوليس بصفتهم من رجال الضبطية الإدارية ، فإن القرار الصادر فى هذا الشأن من حكمدار بوليس القاهرة أو من يمثله يعتبر قراراً إدارياً يخضع لرقابة محكمة القضاء الإدارى من حيث طلب إلغائه أو التعويض عنه ". [٥٧٨]

وجرياً مع المعيار الشكلى قررت المحكمة أن ضبط شخص فى جريمة تشرد يُعتبر عملاً إدارياً ، ففى إحدى القضايا دفعت إدارة قضايا الحكومة بأن ضبط المدعى وترحيله كان إجراءً قضائياً استلزمته ظروف ضبطه فى حالة تشرد ، وردت المحكمة على هذا الدفع بأنه فى غير محله ، لأن أمر الضبط والإبعاد إنما صدر من محافظة القاهرة وهى سلطة إدارية ويعتبر قرارها إدارياً مما يخضع لرقابة المحكمة. [٥٧٩]

وبصرف النظر عن هذين الحكمين فإن أحكام القضاء الإدارى المصرى شبه مستقرة على الأخذ بمعيار طبيعة العمل ، وموضوعه ، وهدفه فى التفرقة بين الضبط الإدارى والضبط القضائى.

ثالثاً : الفرق بين الضبط الإدارى العام والضبط الإدارى الخاص :

بالإضافة إلى الضبط الإدارى العام والذى يتدخل فى النشاط الخاص للأفراد من أجل صيانة النظام العام بعناصره الثلاثة وهى الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة ، يوجد الضبط الإدارى الخاص ، والذى يُعرفه بعض

---

[٥٧٧] انظر على سبيل المثال ، حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر بجلسة ١٥ / ٥ / ١٩٤٧ مجموعة السنة الأولى ، ص ٢٤٥ وحكمها بجلسة ١٩٥٦/٣/١٨ مجموعة السنة العاشرة ، ص ٢٥٠ ، وحكم المحكمة الإدارية العليا ، الصادر بجلسة ١٩٥٧/٤/١٣ ، مجموعة العشر سنوات ، ص ١١٦١.

[٥٧٨] حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر بجلسة ١٩٥٦/٣/٢٥ مجموعة السنة العاشرة ، ص٢٥٨.

[٥٧٩] حكم محكمة القضاء الإدارى ، الصادر بجلسة ١٩٥٢/٣/٢٥ ، مجموعة السنة السابعة ، ص٥٢.

الفقه [٥٨٠] بأنه ذلك الضبط الذى تنص عليه بعض القوانين واللوائح من أجل تدارك الاضطرابات فى مجال محدد ، وبوسائل أكثر تحديداً تتلاءم فنياً مع ذلك المجال ، وهى بوجه عام أكثر تشدداً.

وعلى ذلك فإن الضبط الإدارى الخاص قد يتخصص إما بالجهة التى تمارسه ، وإما بموضوعه، وإما بهدفه.

١- فالضبط الإدارى الخاص الذى يتخصص من حيث هيئاته هو الذى يُعهد بمباشرته لهيئة معينة . مثال ذلك فى فرنسا الضبط الخاص بالمحطات ، والذى يُعهد به إلى حاكم الإقليم طبقاً لمرسوم ٢٢ مارس ١٩٤٢ . وكذلك الضبط الخاص بالرقابة على الأفلام السينمائية والذى يُعهد به إلى لجنة الرقابة طبقاً لمرسوم ١٨ يناير ١٩٦١ . ومن أمثلته فى مصر الضبط الصحى الخاص ويُعهد به إلى وزير الصحة ومفتشى الصحة الوقائية وفقاً لما قرره القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٨ والقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٥. [٥٨١]

٢- أما الضبط الإدارى الذى يتخصص من حيث الموضوع " الضبط التشريعى " فيقصد به تنظيم بعض أوجه النشاط الفردى والرقابة عليها عن طريق تشريعات خاصة ، تزيد بالنسبة لها من سلطات الضبط الإدارى العام. [٥٨٢] فإذا كان الضبط الإدارى العام يؤخذ بمعنى ضيق

---

(٥٨٠)

- J. RIVERO : droit administratif, op. cit, p 401.

(٥٨١)

- A. DE Laubadere. J-C . Venezia et Y. Gaudemet, Traité de droit administratif, op. cit, p. 646 .

د. حلمى عبد الجواد الدقدوقى ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٠ ، د. عادل أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، المرجع السابق ، ص ١٢١.

(٥٨٢) انظر فى تفصيل ذلك أ.د. إبراهيم طه الفياض ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٢١ ، أ.د. عزيزة الشريف و أ.د. يسرى العصار ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٩.

بحيث لا يتدخل فى النشاط الخاص للأفراد - أى حقوقهم وحرياتهم - إلا لصيانة الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة وذلك لكون التدخل من جانب الإدارة فيه يكون مُفترضاً حتى مع عدم وجود نص تشريعى يقدره فإن الضبط الإدارى الخاص يمكن أن يتدخل بسلطات واسعة من أجل حماية أهداف أخرى للمصلحة العامة ، ولا ضير فى ذلك لأن التدخل يتم بموجب نص تشريعى. [٥٨٣] ومن أمثلة الضبط الإدارى الذى يتخصص بموضوعه الضبط الإدارى الخاص باستعمال الطرق العامة وإشغالها ، والضبط الإدارى الخاص بالمحميات الطبيعية ، والضبط الإدارى الخاص بالإنشاء والتعمير ، والضبط الخاص بحماية البيئة الأثرية. [٥٨٤]

٣- ويقترب الضبط الإدارى الذى يتخصص من حيث هدفه مع الضبط الذى يتخصص من حيث موضوعه - والسابق الحديث عنه - فالإدارة تستهدف فيه تحقيق أغراض أخرى غير الأغراض التقليدية للضبط الإدارى العام - والمتمثلة فى النظام العام بعناصره التقليدية الثلاثة - ومثاله الضبط الإدارى الخاص بالصيد ، والضبط الإدارى الخاص بحماية بعض أنواع الحيوانات المعرضة للانقراض.

---

[٥٨٣] انظر أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٤٠.

[٥٨٤] انظر أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٥ وما بعدها.

المبحث الأول

حماية البيئة فى إطار الضبط الإدارى العام

انتهينا إلى أن الضبط الإدارى العام هو وسيلة تتدخل بها الإدارة فى النشاط الخاص للأفراد ، بهدف صيانة النظام العام بعناصره التقليدية وهى الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة . وعلى ذلك فإن بحث أو تناول الدور الذى يُمارسه الضبط الإدارى العام – بمفهومه السابق – فى حماية البيئة يقتضى منا أن نبحث أمرين ؛ **الأول** كيف يمكن أن نحمى البيئة من خلال عناصر النظام العام التقليدية ؟ وهو ما يمكن أن يمثل حماية غير مباشرة أو هدفاً غير مباشر من أهداف الضبط الإدارى العام ، **والآخر** هو بحث مدى إمكانية دخول حماية البيئة كهدف مباشر للضبط الإدارى العام ، أى دخولها كعنصر فى النظام العام إلى جوار عناصره التقليدية الثلاثة.

وبناءً على ما تقدم سوف نعالج هذا المبحث فى أربعة مطالب ؛ نتناول فى الأول منها : الأمن العام وحماية البيئة ، وفى الثانى : الصحة العامة وحماية البيئة ، وفى الثالث : السكينة العامة وحماية البيئة، ثم نتناول فى الأخير مدى دخول حماية البيئة كعنصر مستقل فى النظام العام.

المطلب الأول

الأمن العام وحماية البيئة

يُقصد بالأمن العام أو السلامة العامة حماية الجماعة من الحوادث والمخاطر التى تُهدد الأشخاص ، أو الأموال سواء كانت هذه الحوادث والمخاطر من فعل الإنسان ، أو من فعل الطبيعة. [٥٨٥]

---

[٥٨٥] انظر بشأن هذا التعريف كلاً من أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ وما بعدها – أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٥ وما بعدها – أ.د. محمود حلمى و أ.د. فؤاد محمد النادى ، –

ويقتضى " حفظ الأمن العام اطمئنان المرء على نفسه وماله من خطر الاعتداء ، سواء كان هذا الاعتداء مصدره الطبيعة كالفيضانات ، والزلازل ، والحرائق ، وانهيار المبانى ، والمرتفعات ، أو كان مصدره الإنسان كسطو المجرمين ، وعبث المجانين ، والمظاهرات العنيفة ، وحوادث السيارات ، أو كان راجعاً إلى الحيوانات المفترسة أو الجامحة وما تسببه من اضطرابات ". [٥٨٦]

وعلى ذلك فإنه يُعتبر داخلاً فى صيانة الأمن العام حماية البيئة ، عن طريق الوقاية من المخاطر والمشاكل التى تؤدى إلى تدهورها ، واتخاذ الوسائل الكفيلة للحد من آثارها حال وقوعها ، وكذلك الحفاظ على الموارد الطبيعية من المخاطر التى تهددها.

فحماية البيئة فى جزءٍ كبيرٍ منها هى حماية للأمن العام . فقد فرضت التطورات الحديثة على الإدارة العامة التزاماً بتحقيق الأمن فى صوره المختلفة ، ومنها الأمن البيئى [٥٨٧] والذى لا يتحقق إلا عن طريق توقع المخاطر والمشاكل

= الوجيز فى مبادئ القانون الإدارى المصرى واليمنى ، المرجع السابق ، ص ١١١ وما بعدها - أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٥٨ ، أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الإدارى ، دراسة مقارنة ، فى القانونين المصرى والفرنسى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٧٠.

[٥٨٦] أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧.

[٥٨٧] مصطلح " الأمن البيئى " مصطلح حديث نسبياً ، ارتبط ظهوره بالتداعيات والحوادث البيئية التى كانت ساحة الخليج مسرحاً لها إبان الحرب العراقية الإيرانية ، ثم حرب تحرير الكويت عام ١٩٩١ م ، فمن خلال دراسة الآثار الناجمة عن هذه التداعيات على البيئة أثبتت التجارب على أرض الواقع الخليجى أن المصادر الحقيقية لانعدام الأمن تراجعت عن فكرة الهجمات العسكرية المسلحة لتبرز لنا مصدراً جديداً من مصادر انعدام الأمن وهو الاعتداء على البيئة وتهديد الأمن البيئى الذى يؤثر تأثيراً مباشراً على الثروات الطبيعية ، وصحة الإنسان ، ومن ثم على المستوى الاقتصادى للدول . راجع فى ذلك تفصيلاً ، د. عبد الهادى محمد العشرى ، البيئة والأمن الإقليمى فى دول الخليج العربى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ م ، ص ٢٤ ، ٢٥.

التى تؤدى إلى تدهور البيئة ، والبحث عن حلول لها بأخذ الاحتياطات الضرورية لمواجهتها. (٥٨٨)

فحماية البيئة تُشكل بعداً أمنياً ، يرتبط بصورة مباشرة بأمن الدولة واستقرارها ، وأمن المجتمع وينعكس إيجاباً أو سلباً على تقدمها وعلى عجلة التنمية فيها . فالأمن البيئى يُشكل هاجساً ملحاً لدى كل الدول مهما اختلفت أيدلوجياتها أو توجهاتها. (٥٨٩)

ويأخذ الاهتمام بحماية البيئة فى إطار الأمن العام أو ما يعرف بالأمن البيئى عدة مظاهر؛ منها :

(أ) اتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة لتوقى حدوث الكوارث البيئية - طبيعية كانت أو صناعية - والتقليل من مخاطرها فى حال حدوثها . مثال ذلك الكوارث الطبيعية كالسيول ، والأعاصير ، والزلازل ، والفيضانات ، والبراكين ، فعدم أخذ الاحتياطات اللازمة لتوقى هذه المخاطر يمكن أن يؤدى إلى حدوث ثورات وقلاقل من قبل المضارين من هذه الكوارث ، فغالبية المشاكل الأمنية التى تقع فى دول العالم الثالث ترتد بصورة رئيسية لعدم إفلاح السلطات العامة - ومنها أجهزة الضبط الإدارى - فى اتخاذ الوسائل الكفيلة بتوقى أضرار هذه الكوارث ، ويكفى أن نشير إلى بعض الانقلابات والثورات التى حدثت فى بعض البلدان الإفريقية نتيجة لموجة الجفاف التى سادت بها.

---

(٥٨٨) يلاحظ أن فكرة التوقع والتنبؤ بالمخاطر البيئية تحتاج إلى جهود كبيرة من كافة الأجهزة الإدارية الموجودة بالدولة سواء تلك المهتمة بإعداد التقارير الأمنية عن المشكلات أو المخاطر التى يمكن أن تواجه البيئة وما قد ينجم عنها من آثار فى صورة الإخلال بالأمن العام فى داخل الدولة ، أو الأجهزة الأقل مستوى والتى تهتم باتخاذ الوسائل الأمنية الكفيلة بالوقاية من هذه المخاطر فى ضوء التقارير السابق إعدادها.

(٥٨٩) لمزيد من التفصيل د. موسى مصطفى شحادة ، دور السلطات العامة فى الوقاية من المخاطر البيئية ، المرجع السابق، ص ٣٠ وما بعدها.

وكذلك يجب أخذ الاحتياطات اللازمة للأمن الصناعى داخل المنشآت الصناعية ، وذلك حتى لا ينجم عن تشغيلها مخاطر بيئية معينة ، مثل احتياطات أمن الحريق وعدم تسرب الغازات الضارة الناتجة عن الصناعة .[٥٩٠] علاوة على أخذ الاحتياطات لعدم تسرب المنتجات النفطية والملوثات داخل المجارى المائية.

(ب) اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الموارد الطبيعية ، وحسن توزيعها ، وتنميتها . ويدخل فى ذلك حماية الموارد المائية من خطر الندرة أو التلوث الناجم عن إلقاء المخلفات المنزلية والصناعية فيها ، فيجب المحافظة على هذا المورد الذى يتضمن بعداً أمنياً كبيراً من ناحية أن نقص هذه المياه أو تلوثها يضر بالأمن القومى للدول . وتشمل أيضاً ضرورة المحافظة على الأراضى الزراعية وتنميتها ، لأن من شأن حدوث أضرار بهذا المورد فقدان العاملين بالزراعة للكثير من مصادر دخلهم مما قد يؤدى إلى مشاكل أمنية .

كذلك يجب مراعاة التوزيع العادل للثروات والموارد الطبيعية على الأفراد الموجودين بالدولة ، لأن من شأن عدم مراعاة ذلك إمكان حدوث أعمال تخريبية لهذه الموارد ، والإضرار بالأمن البيئى للدول.

(جـ) وكذلك يجب أخذ الإجراءات الكفيلة بمنع حدوث الجرائم البيئية ، ومنها الجرائم التى تقع على الموارد الطبيعية مثل حرق الغابات وتدميرها ، والصيد داخل المحميات الطبيعية ، وتجريف الأراضى الزراعية ، وصيد الأسماك عن طريق المتفجرات والمواد الكيماوية والتى تؤدى إلى

---

[٥٩٠] وقد حدثت الكثير من الكوارث البيئية الناتجة عن عدم اتباع احتياطات وإجراءات الأمن الصناعى فى داخل المنشآت الصناعية والبترولية . من ذلك انفجار مصفاة النفط بمنطقة الشعيبة بدولة الكويت فى بداية عام ٢٠٠٢ ، وانفجار لمركز تجميع النفط فى منطقة الروضتين بالكويت فى عام ٢٠٠٣ فعلاوة على الوفيات التى حدثت فقد نتج عن هاتين الحادثتين الكثير من المخاطر والمشاكل البيئية ، مثل التلوث الناتج عن تسرب الغازات المتولدة عن الانفجار وقد أدى الحادث الأخير إلى استقالة وزير النفط آنذاك.

الإضرار بالثروات البحرية [٥٩١] ، وكذلك الجرائم البيئية الأخرى التـــي تتضمن عدواناً على حق الإنسان فى بيئة صحية ونظيفة. [٥٩٢]

---

[٥٩١] انظر فى تفصيل ذلك . رفعت رشوان ، الإرهاب البيئى فى قانون العقوبات ، دراسة تحليلية نقدية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ١٢ وما بعدها.

[٥٩٢] فقد نتج عن عدم اتخاذ إجراءات الأمن الوقائى حدوث الكثير من هذه الجرائم فى العـــالم ، ومنها العمل الإرهابى المتمثل فى إطلاق غاز (السارين) على شبكة أنفاق طوكيـــو فـــى العشرين من مارس عام ١٩٩٥ ، حيث أطلق أعضاء فرقة دينيـــة يابانيـــة تـــدعى (أوم شيزيكيو) غاز الأعصاب (سارين) فى محطة الأنفاق بطوكيو ، وقد تسبب هذا الحادث الإرهابى فى وفاة ١٩ شخصاً وإصابة ما يقرب من ٥٥٠٠ ، لمزيد من التفاصيل راجـــع الموقع التالى على شبكة المعلومات الدولية " الإنترنت ".

http://www.ksg.harvard. Edu/bcsia

وأيضاً الرسائل الملوثة بالانثراكس (الجمرة الخبيثة) التى أرسلت للإدارة الأمريكية فـــى أعقاب اعتداءات الحادى عشر من سبتمبر عام ٢٠٠١ ، والتى شكلت رعباً لـــيس علـــى الولايات المتحدة الأمريكية وحدها بل اجتاح العالم من المحيط الهندى حتـــى الأطلـــسى ، والتى على أثرها حاول شرطيون وخبراء فى العالم أجمع فى مؤتمر نظمه الإنتربول حول الإرهاب البيولوجى بمدينة ليون الفرنسية فى مايو ٢٠٠٥ تخيل كيف يمكن أن يعيشُ العالم السيناريو عند حدوث إرهاب بيولوجى يزرع الموت والمرض والفوضى، فقد اجتمع أكثر من خمسمائة شرطى وعالم وطبيب فى مقر الإنتربول فى ليون ، حيث مكان انعقاد المؤتمر للتفكير فى كيفية الاستعداد للأسوأ ، مئات الآلاف من القتلى ، ملايين المرضى ، مستشفيات غير قادرة على الاستيعاب ، أطباء وجهاز صحى مرهق ، إشاعات تنتشر وفوضى عارمة. لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع راجع الموقع التالى على شبكة المعلومات الدولية " الإنترنت ".

http://news.bbc.co.uk/hi/arabic/new/newsid_1662000/1662411.stm

وتقول مديرة مركز الأمن البيولوجى فى جامعة بتسبرغ وناشرة مجلـــة (انـــدبيوترورِيم) المتخصصة فى الأمن البيولوجى ، أن أسوأ ما يمكن أن يحصل هو الموت نفـــسه حيـــث تنتشر عدوى تقتل الملايين فبالنسبة لمرض الجدرى مثلاً نجد أن المخزونات الدولية مـــن اللقاحات المضادة له لا تغطى إلا ١٠ % من الحاجة العالمية إليها ، وقد أودى الجدرى فى القرن العشرين بحياة ملايين الأشخاص وكان يعد حينه مرضاً طبيعياً، فإذا تمكن إرهابيون من هذه الجرثومة فإن وفاة ملايين الأشخاص ، أمر محتمل جداً ، بل قد يتمكن الإرهابيون من اجتياز عتبة أخرى إذا تمكنوا من استعمال جراثيم وفيروسات معدلة جينياً بحيث لا تفلح معها العلاجات العادية والمضادات الحيوية المعروفة).

والإخلال بالأمن البيئى ليس بالضرورة أن يكون ناتجاً عن مخاطر وكوارث بيئية داخلية فقد يحدث هذا الإخلال بفعل عوامل خارجية ، ومن أمثلتها الأمطار الحمضية التى تتكون فى بعض الدول الصناعية وتهطل فى دولة أخرى ، أو إلقاء بعض الملوثات فى بعض الأنهار الدولية التى تمر فى أراضى أكثر من دولة ، ولعل مثالها الأكثر وضوحاً المفاعلات النووية التى توجد فى بعض الدول وتثيرُ مشكلة للأمن البيئى فى الدول المجاورة تنبع من مخاطر تسرب الإشعاعات الذرية والنووية من داخلها ، لا سيما فى حالة قربها من حدود الدول الأخرى ، وعدم اتباع الوسائل الآمنة فيها. (٥٩٣)

وإذا كان يقع على عاتق الأجهزة السياسية والدبلوماسية أخذ الاحتياطات اللازمة للوقاية من هذه المخاطر على الصعيد الدولى ، فإنه يقع على عاتق أجهزة الضبط الإدارى داخل الدول اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالوقاية من هذه المخاطر على الصعيد الداخلى (٥٩٤) . فعلى سبيل المثال يجب على هذه الأجهزة فحص

= لمزيد من المعلومات حول هذا السيناريو الكارثى راجع الموقع التالى على شبكة المعلومات الدولية " الإنترنت ".

http://www.greenline.com.kw/env&pol/041.asp.

(٥٩٣) جدير بالذكر أن هذا الأمر يثير مشكلة حقيقية بالنسبة لبعض الدول العربية فالمفاعل النووى الإيرانى الموجود بمنطقة " بوشهر " يقع على مسافة قريبة جداً من السواحل الكويتية ، قد لا تتعدى المائة والخمسين كيلو متراً . كذلك فإن مفاعل " ديمونه " الإسرائيلى الموجود بصحراء النقب بفلسطين المحتلة ، يقع على مقربة من حدود جمهورية مصر العربية ، والمملكة العربية السعودية ، والمملكة الأردنية الهاشمية.

(٥٩٤) وفى إطار اهتمام سلطات الضبط الإدارى البيئى بدولة الكويت فى الوقاية من المخاطر البيئية القادمة من خارج حدود الدولة تم إنشاء لجنة فنية مختصة للتفتيش على أعمال الجهات المستوردة والمصنعة للمواد الكيماوية والإشعاعية والإشراف على إنشاء محطات رصد كيميائية وإشعاعية للإنذار المبكر ، فقد أصدر النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية والدفاع ورئيس لجنة الدفاع المدنى ورئيس المجلس الأعلى لحماية البيئة قراراً وزارياً بتشكيل لجنة فنية تختص بالعوامل الخطيرة وذلك على ضوء ما تشهده المنطقة من توترات وتجاذبات عالمية لتكون الكويت على أهبة الاستعداد لما سيحدث مستقبلاً ولمعرفة جاهزية الإجراءات الوقائية والأمنية المتعلقة بالبيئة. =

الأطعمة والمعلبات القادمة من دول يمكن أن يوجد بها تسرب لأنشطة إشعاعية لمعرفة مدى وصول هذا التسرب لهذه المواد المستوردة ، وعلى الإجمال مراقبة المواد المستوردة من الخارج للتأكد من خلوها من النفايات الخطرة والتسرب الإشعاعي.

ومن أحكام القضاء الإداري المصري الصادرة بخصوص الأمن العام كهدف للضبط الإداري ما يلي :

- وقد تم تشكيل هذه اللجنة لتكون برئاسة مدير عام الإدارة العامة للدفاع المدني وعضوية كل من :

المدير المختص بالدفاع المدني وعضو من الإدارة العامة للدفاع المدني ، وعضو من الإدارة العامة للإطفاء ، وعضوين من وزارة الصحة ، وعضو من الهيئة العامة للبيئة ، وعضوين من الهيئة العامة للصناعة ، وعضو من الإدارة العامة للطيران المدني وتختص هذه اللجنة بعدة أمور منها :

١. دراسة وتحديد الإجراءات الوقائية والأمنية للمخاطر البيئية.
٢. إعداد الخطط والإجراءات التفصيلية للتعامل مع الحوادث البيئية.
٣. تأهيل وتدريب العاملين من الجهات المشاركة والمعنية على كيفية التعامل مع الحدث البيئي.
٤. إجراء التدريبات الميدانية المشتركة للجهات المختصة.
٥. تشكيل فرق عمل مشتركة للتفتيش على الجهات المستوردة والمصنعة والمخزنة للمواد الكيماوية والإشعاعية.
٦. تحديد الإجراءات المتعلقة بإدارة الأزمات البيئية.
٧. إنشاء قاعدة بيانات تتضمن كافة المعلومات المتعلقة بالمواد الكيماوية والإشعاعية.
٨. تشكيل فرق عمل تخصصية وتحديد اختصاصاتها.
٩. إنشاء غرف عمليات والربط فيما بينهما.
١٠. إنشاء محطات رصد كيميائية وإشعاعية للإنذار المبكر وربطها بغرفة عمليات الدفاع المدني.
١١. حصر الأجهزة والمعدات الموجودة لدى الجهات حتى يمكن الاستفادة منها وتبادل المعلومات فيها.

- وللجنة أن تستعين بمن تراه مناسبا لإنجاز أعمالها وعلى أن تقدم تقريراً بصفة دورية للنائب الأول لرئيس الوزراء.
- القرار الوزاري منشور في جريدة الوطن العدد ١١٣٩٢ بتاريخ ٧ أكتوبر ٢٠٠٧.

١- ما قضت به المحكمة الإدارية العليا من جواز وقف تراخيص بعض **محلات بيع الخمور والبيرة ببعض محافظات الجمهورية نظراً لإمكان وجود إخلال بالأمن العام من مباشرتها لنشاطها.** حيث قررت المحكمة أن (...... ويبين من النص المتقدم أنه لم يقرر إلغاء التراخيص السابق صرفها للمحال التى عددها لبيع وإنتاج الخمور والبيرة وإنما أوقف العمل بصفة مؤقتة بهذه التراخيص ، استناداً لتوافر حالة الخطر الداهم على الأمن العام ، نتيجة إدارة هذه المحال . وبالتالى فإن التكييف السليم لمؤدى هذا القرار هو إيقاف إدارة المحل ، وذلك وفقاً لحكم المادة ١٢ من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة والتى تنص على أنه : " فى حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة ، أو على الأمن العام نتيجة لإدارة محل من المحال التى تسرى عليها أحكام هذا القانون ، يجوز لمدير عام إدارة الرخص بناءً على اقتراح فرع الإدارة الذى يقع فى دائرته المحل إصدار قرار مسبب بإيقاف إدارة المحل كلياً أو جزئياً ، ويكون هذا القرار واجب النفاذ بالطريق الإدارى ".

ومن حيث أن كتاب رئيس وحدة المباحث الجنائية بمركز شرطة مطاى المؤرخ ٥ / ١٠ / ١٩٨٦ - والذى استند إليه رئيس الوحدة المحلية لمركز مطاى فى إصدار قراره رقم ٢٧ لسنة ١٩٨٦ المشار إليه - قد تضمن أن محلات بيع الخمور لها آثار ضارة على المواطنين من الناحية الصحية كما أن لها آثاراً جانبية على الأمن العام ، ودوراً إيجابياً بالنسبة لانحراف الشبان وخلق المشاكل بين المواطنين . وإذا كانت عبارات الكتاب المذكور قد جاءت فى صيغة عامة ، دون إشارة إلى وقائع محددة أو أحداث معينة تنبئ بأن ثمة خطراً يهدد الأمن العام وبأن الاحتياط له يقتضى التدخل من جانب أجهزة الأمن بالإجراء الضبطى اللازم - وذلك فى ضوء ما استقر عليه القضاء فى هذا الشأن إلا أنه لما كانت المنطقة التى يقع بها مركز مطاى الموجودة فى نطاقه

محال المطعون ضدهم تحيط بها ظروف أمنية معلومة للكافة ، سواء ممن يعيشون فيها أو خارجها عن طريق ما ينشر أو يذاع بوسائل الإعلام المختلفة على فترات متقاربة عن وقوع حوادث تهدد الأمن العام.

ومن حيث إنه مما لا شك فيه أن القائمين على الأمن العام ، وقيادات الإدارة المحلية بالوحدات المحلية الكائنة بهذه المنطقة هم أقدر الناس على تحرى ما يوحى بوجود خطر داهم على الأمن العام أو الصحة العامة فى ظل الحوادث المشار إليها وما يحيط بها من دوافع أو أهداف لمرتكبيها، الأمر الذى يجيز لهم اتخاذ ما يقدرون ملاءمته من إجراءات وقائية أو قرارات وقفية تهدف لمنع هذه الحوادث أو الحد منها ، بشرط الالتزام فى ذلك كله بضوابط المشروعية ، وعدم التجاوز أو الانحراف بالسلطة ، والتوفيق بقدر الإمكان بين اعتبارات الصالح العام ومصالح الأفراد الذين تمسهم هذه الإجراءات أو القرارات ، ويكونون خاضعين عند ممارستهم لهذه الصلاحيات لرقابة القضاء للتحقق من التزامهم بالضوابط المشار إليها.

ومن حيث إنه بتطبيق ما سلف على قرار رئيس مركز مطاى رقم ٢٧ لسنة ١٩٨٦ المطعون فيه بالدعوى الصادر فيها الحكم محل الطعن الماثل ، فإنه قد تضمن فى مادته الأولى وقف العمل بصفة مؤقتة بتراخيص المحال المرخص لها ببيع وإنتاج الخمور والبيرة المحددة بهذه المادة وعددها ١٤ محلاً ، سواء كانت تمارس هذا النشاط بصفة مستقلة أم تبعاً لنشاط آخر ، وإنه لما كان التكييف السليم لهذا القرار هو إيقاف إدارة هذه المحال – حسبما سلف البيان – بصورة جزئية ، ذلك أنه وإن جاء القرار عاماً بحيث يشمل المرخص لهم بصفة مستقلة أم تبعاً لنشاط آخر إلا أنه يبين من كتاب قسم الرخص بالوحدة المحلية لمركز مطاى المؤرخ ٢٨ / ٩ / ١٩٨٦ والمرفقة صورته بحافظة مستندات الجهة الإدارية الطاعنة المودعة بجلسة ٤ / ١١ / ١٩٩٦ أمام دائرة فحص الطعون بهذه المحكمة – أن جميع المحال الواردة بالقرار

المذكور مرخص لها كمحال بقالة وخمور ، كما تأكد ذلك بالنسبة للمطعون ضدهم من صور التراخيص الصادرة لهم والمودعة حافظة المستندات المقدمة من وكيلهم أثناء نظر الدعوى أمام محكمة القضاء الإدارى ، وبالتالى فإن تطبيق القرار المذكور عليهم يؤدى إلى إيقاف إدارة محلاتهم جزئياً بالنسبة لنشاط بيع الخمور ، وذلك بصفة مؤقتة لحين زوال الأسباب الداعية لذلك، مع استمرارهم فى إدارة هذه المحال بمزاولة نشاط البقالة وهو الأمر الذى أقر به تقرير الطعن ، ومن ثم فإن القرار المذكور لا يؤدى إلى حرمان المطعون ضدهم من مصدر رزقهم الأساسى ، وإنما حرمانهم بصفة مؤقتة من مزاولة النشاط الآخر السابق الترخيص لهم به وهو بيع الخمور ، ويكون القرار المذكور والحالة كما تقدم قائماً على ما يبرره من أسباب ، وصادراً ممن يملك إصداره ، وفى الحدود المقررة بقانون المحال الصناعية والتجارية ويغدو الطعن عليه بالتالى على غير سند متعين الرفض. (٥٩٥)

٢- وقررت المحكمة كذلك أن المقصود بالخطر الداهم على الأمن العام (**هو الخطر على الأمن بمعناه الواسع الذى لا يقف عند حد الأمن الخاص بحماية الفرد فى ممتلكاته وحياته وعرضه من العدوان عليها بالصورة التقليدية وإنما يشمل كذلك الأمن الخاص بحماية الفرد وحياته وعرضه وماله وحرياته وحقوقه العامة والخاصة واستقراره وثقته فى مجتمعه وليس فقط فى حدود الأمن الذى لا يقف عند حد حماية الفرد من الاعتداء التقليدى غير المشروع على جسده أو حريته ، ولكنه يتجاوز ذلك إلى شمول الحماية من الاعتداء غير المشروع على كل ما يتصل بحياة الإنسان الاقتصادية والاجتماعية فى ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية العامة التى تحوطه ومن أبرزها فى مصر الآن ما يعانيه**

---

(٥٩٥) الطعن رقم ٤٣٢ لسنة ٣٨ ق جلسة ٣ / ٧ / ١٩٩٧ مشار إليه فى مرجع د. محمد ماهر أبو العينين التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها فى قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، دراسة تحليلية ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٦، ص ٩٧٠ وما بعدها.

المصريون من أزمة اقتصادية تدفعهم دفعاً إلى البحث باندفاع ولهفة عن عمل تتحسن به أوضاعهم فى البلاد العربية وبصفة خاصة فى الدول النفطية مما يساعد على سهولة استهوائهم وبخاصة استهواء الشباب منهم واستغلالهم ويوجب على المشرع والإدارة العامة حمايتهم من كل مستغل انتهازى لظروفهم).

ومن حيث إن واقعة إعداد نسخ مطبوعة من عقود عمل توحى بأنها صادرة عن مؤسسات تعمل بالخارج – مما يتيح للغير القيام بعمليات تغرير واسعة النطاق براغبى العمل بالخارج من المواطنين الذين يحتاجون فى الظروف الاقتصادية الراهنة لكسب الرزق الحلال أينما كان مصدر الرزق ، خاصة إذا كان الإغراء بالعمل بدولة عربية نفطية توجد بها سوق للعمالة المصرية التى تسهم بعمالها وخبراتها فى بنائها مقابل الأجور العالية التى يتحصل عليها – لا شك ينطوى على التلاعب بآمال من يعانون من البطالة أو الأزمة الاقتصادية فى هذه الأونة الحرجة من مراحل العمل الوطنى فى سبيل إصلاح مسار مصر الاقتصادى والخروج من أزمتها الاقتصادية، وهذا التغرير والاستغلال يهدد بلا جدال المُغرر بهم – وهم ملايين – فى أمنهم وسلامهم الاجتماعى والاقتصادى بما يترتب عليه من سخط واسع النطاق بقدر عدد الأسر التى تبتلى بعقود عمل مزورة مقابل كل مدخراتها أو معظمها ولا يكتشف العامل أمر التغرير والزيف إلا بعد إنفاق الجهد والمال فى سبيل السفر الذى يسفر عن سراب يكتشفه العامل المتعطش إلى الرخاء فى العمل فى دولة نفطية مغترباً عن بلده وولده فإذا به يُرحل خائباً إلى وطنه أو يُساق إلى السجون بتهمة الاشتراك فى تزوير عقد صادر عن جهة لم تصدره وهو من هذا الاتهام برئ بعد أن يفقد مقابل العقد المزور والأمن المزيف كل أو معظم ما يملكه من مدخرات .

ومن حيث إنه لا شك فى ظل هذه الظروف أن من شأن الاضطراب العام الذى ينشأ نتيجة استعمال أعداد ضخمة من عقود العمل المزورة بالخارج

أن ينشأ خطر داهم على الأمن العام بهذا المفهوم ، وفى إطـــار المعيـار القانونى الصحيح سالف البيان. ومن ثم فإن الشروط التى تطلبها المشرع فى المادة (١٢) من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ سالف الـــذكر تكـــون متحققة فى حالة المطعون ضده الذى ثبت فى حقه أنه كان يطبع العديد من عقود العمل المزورة بأسماء مؤسسات خاصة سعودية سواء ثبت أنه قـــام بترويجها بنفسه أو يسر ذلك لغيره من الذين يعتمدون عليها فى الاحتيـــال والنصب لاستغلال آمال المواطنين وسلبهم مدخراتهم مقابل تقديم عقـــود مزورة بفرص عمل زائفة يحددها المطعون ضده لهذا الغرض.

ولا يفوت المحكمة أن تثبت أنها إذ تزن الحكم والقرار الطعـــين بميـــزان الشرعية وسيادة القانون - فإن هذا القرار الذى صدر استناداً إلى المـــادة (١٢) من القانون رقم ٤٥٣ لـــسنة ١٩٥٤ بـــشأن المحـــال الـــصناعية والتجارية ليس عقوبة جنائية أصلية أو تبعية أو تكميلية ، وإنما هو إجراء ضبطى مصدره وسنده أحكام المادة (١٢) من القانون المـــذكور . وهـــذا القرار بحسب طبيعته ، والأسباب المبررة لصدوره ، والغاية منـــه لـــيس إلغاء للترخيص بصفة نهائية ، وإنما هو إجراء ضبطى مؤقـــت بإيقـــاف إدارة النشاط بالمحل كلياً أو جزئياً لحين زوال الخطر الداهم الذى يهـــدد الصحة العامة أو الأمن العام أو كليهما ، إذ ترتبط شرعية القرار ووجوده وزواله بوجود الحالة الواقعية التى يتحقق معها توقع هذا الخطـــر الـــداهم وفقاً للتقدير الموضوعى والمنطقى للأمور . ولا شـــك أن هـــذا القـــرار الصادر بوقف إدارة النشاط بالمحل يفقد شرعيته بزوال التهديد بـــالخطر الداهم للصحة العامة أو الأمن العام نتيجة لتغير الظروف التـــى يباشـــر خلالها النشاط ، بحيث يتحقق لدى الجهة الإداريـــة أن تغيـــر الظـــروف يترتب عليه العودة إلى مباشرة النشاط بالمحل فى الحدود المشروعة وذلك يرتبط بالحتم والضرورة بإيجاد حالة واقعية يعيبها بحسب طبائع الأمـــور نشوء خطر داهم للأمن العام أو الصحة العامة أو استمرار وجوده . كمـــا أنه إذا كان من الواجب على الإدارة إعمالاً للمشروعية وإعلاء للـــصالح

العام أن تتدخل لوقف أى نشاط مرخص به يؤدى إلى تهديد الأمن العـــام والصحة العامة فإنها عليها أيضاً أن تتدخل لإزالة هذا الوقـــف فـــور أن تزول الأسباب الموجبة له وبزوال التهديد بالخطر الداهم للأمن العـــام أو الصحة العامة احتراماً لحصانة الملكية الفردية ، وحرية النشاط الفردى ، وحق كل مواطن فى العمل المشروع للإسهام على حسب ما يستطيع فـــى مجال الإنتاج والخدمات فى إطار الشرعية والمشروعية . ومن حيـــث إن مؤدى ما سلف بيانه القول بأن القرار الإدارى الطعين الـــصادر بوقـــف إدارة المطبعة قد صدر وفقاً لما يبين من ظاهر الأوراق صحيحاً وموافقـــاً لصحيح حكم القانون. [٥٩٦]

ومن أحكام القضاء الكويتى الصادرة بخصوص الأمن البيئى ، ما قضت بـــه دائرة جنح الصحافة بالمحكمة الكلية فى قضية تتلخص وقائعها فى قيام رئيس جماعـــة الخط الأخضر – وهى جمعية غير مشهرة تهتم بالدفاع عن البيئة – بالإدلاء بمجموعة مقالات ببعض الصحف حول المخاطر البيئية الناجمة عن دفن بعض النفايات الخطرة بمصفاة الشعيبة للبترول ، فقام مدير عام المصفاه بإبلاغ النيابة العامـــة ضـــد رئـــيس الجماعة ، ورؤساء تحرير الصحف التى نشرت المقالات بزعم أنهـــم قـــاموا بالـــسب والقذف فى حقه ، فقضت المحكمة ببراءة المتهمين من تهمة السب والقذف وذكرت فى أسباب حكمها بالبراءة أهمية الأمن البيئى حيث قالـــت " إن المخـــاطر الناجمـــة عـــن استخدام أو نقل أو تداول أو تخزين المواد الكيماوية لأغراض سلمية ، ســـواء كانـــت داخل جهات التعامل معها أو خارجها ، من وقوع حوادث أثناء استخدامها وتـــداولها ، يتوجب فيها تطبيق خطة سلامة بمعرفة جهة التعامل بأقصى الإمكانات ، وذلك بطلـــب دعم الجهات المعنية كما يجب التخلص من النفايات الملوثة بالطرق السليمة ، وإن مـــا تم نشره من قبل المتهم الأول بوصفه رئيس جمعية الخط الأخضر (غير المـــشهرة) لا تخرج عن كونها نصائح ومناشدة للجهات المختصة غايتها حماية البيئة وحمايـــة

---

[٥٩٦] الطعن رقم ٨٤٧ لسنة ٣٣ ق جلسة ١١ / ٥ / ١٩٩١ مشار إليه فى مرجع د. محمد ماهر أبو العينين التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها فى قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، المرجع السابق ، ص ٩٧٤ وما بعدها.

الأفراد من مخاطر التلوثات الكيماوية بموجب أجواء حرية إبداء الرأى والشفافية التى تبديها الدولة. [٥٩٧]

المطلب الثانى

الصحة العامة وحماية البيئة

يقصد بحماية الصحة العامة - كعنصر من عناصر الضبط الإدارى - حماية الجمهور من خطر الأمراض واعتلال الصحة ، ومنع انتشار الأوبئة ، والاحتياط من كل ما يكون سبباً أو يحتمل أن يكون سبباً للمساس بالصحة العامة ، وذلك سواء فى الأماكن العامة أو الطرق العامة ، أو فى المنشآت الصناعية والتجارية ، أو فى المساكن الخاصة فى حدود معينة. [٥٩٨]

فمع التطور الحديث ، وظهور الكثير من الأمراض تطور مفهوم الصحة العامة ، فأصبح للإدارة الحق فى التدخل فى الحرية الشخصية من أجل حماية الصحة العامة . مثال ذلك التطعيم الإجبارى فى حالات الوقاية أو انتشار الأوبئة ، وحالات عزل الأفراد أو المناطق الموبوءة . وقد امتد نطاق الصحة العامة إلى مراقبة المتطلبات الصحية فى المساكن ، والأماكن العامة ، ومقار الاجتماعات والعقارات وذلك بوضع الاشتراطات الصحية الكفية بسلامة هذه الأماكن من الناحية العملية وعدم تعرضها للتلوث البيئى بحيث يتم مراعاة التهوية الجيدة ووصول أشعة الشمس لها عند تصميمها وتنفيذها ، لسلامة القاطنين فيها. [٥٩٩]

---

[٥٩٧] حكم المحكمة الكلية دائرة جنايات (جنح صحافة) الصادر فى الجنحة رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٣ جنح صحافة ، بجلسة ٢٨ / ٢ / ٢٠٠٤ ، غير منشور.

[٥٩٨] انظر فى ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٨ - د. عبد الروؤف هاشم محمد بسيونى ، نظرية الضبط الإدارى فى النظم الوضعية المعاصرة وفى الشريعة الإسلامية ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٤ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ٩٠ وما بعدها - د. محمد على آل ياسين ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١٣٤.

[٥٩٩] انظر فى ذلك أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الإدارى ، المرجع السابق، ص ٨٠ وما بعدها.

كذلك يشمل نطاق الصحة العامة ضرورة توافر متطلبات الشروط الصحية فى المصانع ، والمحلات ، والأماكن العامة – مثل أماكن تجمع المواطنين كالمدارس والجامعات – وذلك لمنع إصابات العمل والحوادث وانتشار العدوى. (٦٠٠)

وتبدو أهمية المحافظة على الصحة العامة فى أنها وثيقة الصلة بالمحافظة على الأمن العام وعدم الإخلال به علاوة على أن من شأنها زيادة الإنتاج القومى ، وارتفاع مستوى المعيشة والإقلال من الجرائم.

وتبدو العلاقة واضحة بين حماية الصحة العامة ، وصيانة البيئة والمحافظة عليها؛ فنتيجة للكثافة السكانية واحتشاد السكان بالمدن ، واختلاط الحياة الحديثة وسهولة الاقتراب بين الناس ، وازدحام الطرق والأماكن العامة – مما سهل من انتقال العدوى – وزيادة نسبة التلوث في الهواء نتيجة لانتشار عوادم السيارات ودخان المصانع مما أضحى معه انتشار الأمراض فى ظل هذه الظواهر الحديثة ذا أبعاد اجتماعية خطيرة من شأنها الإخلال بالنظام العام حتى ولو اقتصر الوباء العام على ديار محددة فإن الذعر العام الذى يصيب المواطنين من جراء انتشار وباء مثل – الكوليرا أو الطاعون – ولو فى نطاق محدود يؤدى إلى إخلال خطير بالنظام العام والصحة العامة. (٦٠١)

والواقع أن حماية الصحة البيئية للأفراد وإن كانت تتعلق بمقاومة الأوبئة والأمراض العامة إلا أنها ليست مفهوماً قانونياً مجرداً ، فهى تتطور باستمرار ويتسع مجالها تدريجياً حتى أصبحت أكثر شمولاً واتساعاً عن ذى قبل . ففى بادئ الأمر كان مفهوم البيئة الصحية متعلقاً بالطرق والأماكن العامة ولم تكن الإجراءات التى تتخذها الإدارة فى هذا الشأن تستهدف سوى تحقيق المظاهر العامة الخارجية للصحة البيئية غير أن هذا المفهوم قد توسع فى الوقت الحالى فلم يعد الاهتمام

---

(٦٠٠) د. حلمى عبد الجواد الدقدوقى ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٤ وما بعدها.

(٦٠١) أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٨٢ وما بعدها.

مركزاً على القضاء على المراكز الخارجية للأوبئة العامة بل امتد إلى أسبابها فزاد الاهتمام بمياه الشرب النقية وشفط المياه المتراكمة بالأماكن العامة والتخلص من القمامة ومعالجتها ، واتخاذ التدابير اللازمة لوقاية المواد الغذائية المعروضة للبيع ومراقبة جودتها ومدى صلاحيتها ، والاشراف الصحى على المنشآت التى يتم فيها بيع أو استهلاك المواد الغذائية ومراقبة المجازر والحظائر، والقضاء على الحيوانات الضالة ، وإبادة الحشرات الضارة والناقلة للأمراض والأوبئة.

ومن المظاهر الأخرى لحماية البيئة الصحية فى مجال الاهتمام بحماية الغذاء ضرورة اتخاذ كافة الإجراءات لمنع اتصال الأوبئة والأمراض المعدية بمصادر الغذاء ، وذلك عن طريق التصدى للأمراض والعدوى وتقديم الأمصال والطعوم الحيوانية للوقاية من هذه الأمراض ، وكذلك المتابعة الصحية الدائمة للعاملين فى مجال صناعة وتداول الأغذية حتى لا تصل تلك الأمراض إلى الغذاء فتصيبه ، كذلك اتخاذ التدابير اللازمة لمراقبة صلاحية المواد الغذائية المعروضة للبيع فى المحال العامة والمطاعم والإشراف الصحى التام عليها. [٦٠٢]

كما تستلزم حماية الصحة البيئية للأفراد ضرورة اتخاذ الإجراءات اللازمة للتفتيش على المنشآت الطبية الخاصة منها والعامة وأماكن بيع الأدوية وذلك للنظر فى مدى صلاحيتها والقيام بالدور المنوط بها ويجوز لها اتخاذ أى إجراء ضبطى فى مواجهتها فى حالة توقع حدوث أضرار ومخاطر على صحة الجمهور المتعاملين معها.

ويعتبر من ضمن المهام الرئيسية التى يجب أن تضطلع بها سلطات الضبط المهتمة بحماية الصحة البيئية ضرورة الأخذ بأسباب الوقاية من الأمراض المتوطنة والمعدية ، كالاهتمام بردم البرك والمستنقعات للحد من التلوث البيئى

---

[٦٠٢] انظر فى تفصيل ذلك د. محمد محمد عبده إمام ، الحق فى سلامة الغذاء من التلوث فى تشريعات البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٩٩ وما بعدها – د . راضى عبد المعطى على السيد ، الاتجاه إلى خلق نظرية عامة فى القانون الإدارى لحماية المستهلك ، المرجع السابق ، ص ٣٥٦ .

الناتج عنها ، ومنع انتشار البعوض الناقل لمرض الملاريا ، ومراقبة أماكن بيع الدواجن والطيور للحد من انتشار مرض إنفلونزا الطيور ، فيجوز لها أن تمنع نقل الطيور من منطقة إلى أخرى ، ويجوز لها كذلك وضع حظر على استيراد الطيور من منطقة معينة أو بلد ما ينتشر فيها المرض.[٦٠٣] ومن المهام الأخرى الملقاة على عاتق أجهزة الضبط الإدارى المعنية بحماية الصحة البيئية الاهتمام بالتطعيم الإجبارى – سواء للصغار أو الكبار – سواء كان قبل انتشار الأوبئة أو بعدها.

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا فى مصر بشأن حماية الصحة البيئية ما قررته من أن "لوزارة الصحة أن تتخذ ما تراه لازماً من الإجراءات الضبطية

---

[٦٠٣] جدير بالذكر أن القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن الإجراءات الوقائية من أمراض الحيوانات المعدية فى دولة الكويت **قد نص فى مادته الرابعة على أنه** (لأطباء قسم البيطرة ومعاونيهم الحق فى فحص الحيوانات الموجودة فى أية منطقة للتأكد من خلوها من الأمراض المعدية ولهم أن يتخذوا الإجراءات الوقائية اللازمة ، وعلى رجال الشرطة أن تفرض نطاقا على المنطقة الموبوءة بناء على طلب وزارة الصحة العامة لمنع دخول أو خروج الحيوانات منها إلى أن ينتهى الوباء . ولا يجوز لأصحاب الحيوانات المريضة أن يرسلوها لأى سبب كان إلى الأسواق أو الحظائر أو المراعى أو أحواض السقى العمومية) ، **وتنص المادة الخامسة على أنه** (يجوز إرسال الحيوانات المصابة أو المشتبه بإصابتها بأحد الأمراض المعدية إلى أماكن العزل المخصصة لهذا الغرض وحجزها المدة التى يحددها قسم البيطرة) ، **وتنص المادة السادسة على أنه** (يجوز لأطباء قسم البيطرة أن يقرروا إعدام أو ذبح الحيوانات المصابة بالأمراض المعدية التى لا يجرى شفاؤها) **وتنص المادة السابعة على أنه** (إذا رأى قسم البيطرة ضرورة لذبح الحيوانات المصابة أو المشتبه فى إصابتها بأحد الأمراض المعدية فلا يكون لأصحاب هذه الحيوانات الحق فيها أما إذا تبين أن لحومها صالحة للاستهلاك الآدمى فيكتفى بتسليمها إليهم) **وتنص المادة الثامنة على أنه** (عند ظهور وباء فى الحيوانات يمنع الاتجار فى الحيوانات المصابة أو المشتبه فى إصابتها ، كما يمنع كل ما من شأنه أن ينقل عدوى المرض كالجلود والعظام والحوافر والقرون والصوف والحليب ومنتجاته وغيرها . أما لحوم الحيوانات التى يتضح بعد ذبحها صلاحيتها للاستهلاك الآدمى فيسمح بتداولها طبقا لما يقرره الطبيب البيطرى المسؤول فى المسلخ الحكومى).

للمحافظة على صحة الناس ووقايتهم من الأمراض ومنع نشوء الأمراض أو انتشارها متى كانت لازمة وضرورية لصيانة الصحة العامة ". [٦٠٤]

كذلك أفتت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصرى بوجوب الحصول على ترخيص للاتجار فى المواد الكيماوية السامة وغير السامة طبقاً لنص المادة الأولى من قرار وزير الصناعة رقم ٣٨ لسنة ١٩٥٨ بتنظيم الاستيراد والتداول والاتجار فى المواد السامة ومستحضراتها. [٦٠٥] ففى هذه الفتوى لم تبح الجمعية العمومية للفتوى والتشريع استيراد هذه المواد نظراً لخطورتها على الصحة العامة بدون الحصول على ترخيص – وهو إجراء ضبطى – من سلطات الضبط الإدارى المختصة.

ومن أحكام القضاء الإدارى الصادرة بشأن ضرورة مراعاة توافر الاشتراطات اللازمة للمحافظة على الصحة البيئية فى المنشآت الطبية ما قضت به من أن " ومن حيث إن المشرع بموجب النصوص سالفة الذكر حظر فتح أى من معامل التشخيص الطبى المشار إليها فى القانون ٢٦٧ لسنة ١٩٥٤ المشار إليه إلا بترخيص يصدر بذلك من وزارة الصحة العامة سواء كان المعمل مستقلاً أو ملحقاً بأحد المعاهد العلاجية الأهلية ، وخول مفتش وزارة الصحة الذين يصدر بندبهم قرار من الوزير المختص لمباشرة أعمال التفتيش على المعامل لمعاينتها ومتابعة أداء المعمل لنشاطه وفقاً للقواعد والضوابط المقررة ، وإذا ما تبين لأى من المفتشين أن المعمل يدار بدون ترخيص صادر من السلطة المختصة بإصداره أوجب على المفتش المنتدب من وزير الصحة – دون سواه – إصدار قرار بغلق المعمل بالطريق الإدارى ، وذلك باعتبار أن المشرع عهد إلى هؤلاء المفتشين دون

---

[٦٠٤] انظر ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، فى القضية رقم ٢٩٤ لسنة ١٠ ق ، جلسة ١٨ / ٥ / ١٩٦٨ ، مجموعة أحكام السنة الثالثة عشرة ، ص ٩٢٤ .

[٦٠٥] انظر فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع الصادرة برقم ٧٧٨ فى ١٩٦١/١٠/٢٢ ، مشار إليها لدى د. محمد ماهر أبو العينين ، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة المتعلقة بها فى قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، دراسة تحليلية ، الكتاب الثالث الطبعة الأولى ، ٢٠٠٦ ، ص ٨ وما بعدها.

من عداهم مباشرة هذا الإجراء ، فإذا باشره غيرهم كان قـراره مخالفـاً لأحكـام القانون لصدوره من غير مختص بإصداره ". [٦٠٦]

المطلب الثالث

السكينة العامة وحماية البيئة

يقصد بالسكينة العامة أو الهدوء العام – كما يطلق عليها البعض – منـع مظاهر الإزعاج والمضايقات ، عن طريق المحافظة على هدوء وسكون الطـرق والأماكن العامة ، بحيث لا تتجاوز المضايقات التى تحدث فيها المضايقات العادية للحياة فى جماعة. [٦٠٧]

وتعريف السكينة العامة على هذا النحو يُلقي بالتزامين علـى عـاتق هيئـات الضبط الإدارى ؛ أحدهما إيجابى ويعنى أن تبذل هذه الهيئات قـصارى جهـدها فـى المحافظة على السكون والهدوء العام فى الطرق والأماكن العامة ، والآخر سلبى بـأن تمنع كل ما من شأنه تبديد هذا السكون العام من مظاهر الإزعاج والمضايقات. [٦٠٨]

---

[٦٠٦] الطعن رقم ٤٧٠٦ لسنة ٤٤ ق جلسة ٢٣ / ٥ / ٢٠٠١ مشار إليها لدى د. محمد ماهر أبو العينين ، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة المتعلقة بها فى قضاء وإفتـاء مجلـس الدولة ، المرجع السابق ، ص ١٤ وما بعدها.

[٦٠٧] انظر فى ذات المعنى أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضـوء الـشريعة ، المرجع السابق ، ص ٨٦ – أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فـى القـانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٥٨ – د. عادل أبو الخير ، الضبط الإدارى وحـدوده ، المرجـع السابق ، ص ١٥٧ – أ.د. داوود الباز ، حماية السكينة العامة – معالجة لمشكلة العصر فى فرنسا ومصر – الضوضاء ، دراسة تأصيلية مقارنة فى القانون الإدارى البيئى والشريعة الإسلامية ، ٢٠٠٤ ، دار الفكر الجامعى ، الإسكندرية ص ١٣٠ .

[٦٠٨] جدير بالذكر أن بعض الفقه يعرف السكينة العامة بثلاثة تعريفات أولها إيجابى وثانيها سلبى ثم يجمعها بتعريف مختلط ، فالتعريف الإيجابى أن السكينة العامة تعنى المحافظة على حالة الهدوء والسكون فى الطرق والأماكن العامة حتى لا يتعرض أفراد الجمهـور لمـضايقات الغير بهذه الأماكن وإزعاجهم فى أوقات راحتهم بالضوضاء أو الأصوات المقلقة للراحة ، والمعنى السلبى أن السكينة العامة تعنى منع مظاهر الإزعاج والمضايقات التى تتجاوز –

والواقع أن حماية البيئة من التلوث وثيقة الصلة بالمحافظة على السكينة والهدوء العام كأحد عناصر النظام العام . وعليه فإنها تدخل في حماية السكينة العامة . فالإزعاج والمضايقات أو ما يطلق عليه الضوضاء تسبب تلوثاً سمعياً لأفراد الجماعة ، فهي شكل من أشكال تلوث البيئة بالمفهوم العلمي والقانوني له. [٦٠٩]

وتبدو أهمية كفالة وجود بيئة خالية من التلوث السمعي من ناحيتين ، فمن **ناحية أولى** نجد أن التلوث السمعي يشكل اعتداء على حق الإنسان في بيئة هادئة خالية من المضايقات والتلوث ، ومن **ناحية أخرى** فإن من شأن التلوث السمعي أن يؤثر على التنمية في الدولة وذلك عن طريق إضعاف مورد هام وهو الإنسان الذي يمثل ثروة بشرية خلاقة . فمما لا شك فيه أن منع كل ما من شأنه التأثير على راحة الإنسان النفسية والذهنية والجسمية والعصبية سوف يتيح له العمل والإنتاج في جو من الهدوء وعدم التوتر.

ذلك أن الضوضاء تصيب الإنسان باختلال التوازن النفسي والجسدي فتزيد من حدة توتره وعدم ضبط أعصابه وميله إلى التعدي ، مما ينعكس أثره ليس فقط على قدرته الإنتاجية وإنما يؤدي كذلك إلى ازدياد المشاحنات داخل المجتمع ، علاوة على أنه يؤثر على كفاءة حاسة السمع والجهاز العصبي لدى الإنسان ؛ لذلك كان حقاً ما قال به بعض الفقه [٦١٠] من أن التلوث السمعي لا يؤثر فقط على السكينة العامة كأحد عناصر النظام العام ، وإنما يترك أثره على الصحة العامة والأمن العام أيضاً.

= المضايقات العادية للحياة في المجتمع . أما المعنى المختلط فيقصد به المحافظة على السكون والهدوء في الطرق والأماكن العامة وذلك بمنع كل ما من شأنه أن يؤدي إلى إقلاق راحة الناس . انظر في ذلك أ.د. داوود الباز ، حماية السكينة العامة ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ وما بعدها – د. منيع محمد ربيع ، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري ، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق ، عين شمس ، ١٩٨١ ، ص ٥٩.

[٦٠٩] أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري ، المرجع السابق ، ص ٧٥.

[٦١٠] د. محمد عصفور ، وقاية النظام الاجتماعي باعتباره قيداً على الحريات العامة ، رسالة دكتوراة ، مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ١٩٦١ ، ص ١٠٨.

وفى ذات الإطار ذكر بعض الفقه أن " كثرة الضوضاء التى يتعرض لها الإنسان تصيبه بالإرهاق والأرق بالاضطرابات الصحية إذا استمرت لمدة طويلة . وأثبتت التجارب أن عمال المصانع الصاخبة وسائقى التاكسى يتعرضون أكثر من غيرهم للأمراض العصبية ، وأمراض القلب ". [٦١١]

ومن الجدير بالذكر أن السكينة العامة كعنصر فى النظام العام لا تكون مهددة وتحتاج إلى تدخل سلطات الضبط الإدارى نتيجة لأى مضايقات أو إزعاج إنما يجب أن تبلغ هذه المضايقات والإزعاج حداً معيناً لا يمكن احتماله ، غير أن هذه الدرجة من الإزعاج لا يمكن الوقوف عليها طبقاً لقواعد علمية محددة؛ فهى تختلف باختلاف المدن والمناطق السكنية ، فالمنطقة السكنية القريبة من بعض المناطق الصناعية والطرق العامة قد لا تتأثر ببعض الأصوات العالية ، فى حين أن هذه الأصوات تعتبر من الأمور التى تهدد السكينة العامة فى الأحياء السكنية الهادئة ، وتقدير ذلك متروك لسلطات الضبط الإدارى تحت رقابة القضاء. [٦١٢]

على أنه وإن كانت مصادر الإزعاج التى تؤدى إلى تكدير الهدوء والسكينة العامة غير محددة ، وتخضع لتقدير سلطات الضبط الإدارى تحت رقابة القضاء ، إلا أن هناك بعض الأمور التى يبدو فيها واضحاً الإخلال بالسكينة العامة، ومن أمثلتها استخدام آلات التنبيه ، ومكبرات الصوت [٦١٣] ، وأجهزة

---

[٦١١] أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ٨٩.

[٦١٢] انظر أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٧٤ وما بعدها.

[٦١٣] وقد أصدرت وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية فى دولة الكويت قراراً بتنظيم استعمال السماعات الخارجية للميكروفونات بالمساجد ، حيث أجازت استعمالها فى الأذان والإقامة وخطبة صلاة الجمعة والعيدين فقط ، ومنعت استخدام الميكروفونات فى الدروس والمحاضرات والصلاوات الخمس ولم تكتف الوزارة بهذا الإعلان وإنما أصدرت فتوى للقول بتحريم استخدام المكبرات الصوتية فى الدروس والمحاضرات والصلوات الجهرية لما يترتب عليها من ضرر وإيذاء للمرضى والموظفين والعاملين الذين يريدون النوم مبكراً للذهاب إلى أعمالهم ووظائفهم والطلاب الذين يراجعون دروسهم ويريدون الاستيقاظ مبكراً للذهاب إلى مدارسهم ، والأطفال النائمين والشيوخ المسنين. =

الاستماع الصوتى أو المرئى ، وأصوات الباعة الجائلين ، والضوضاء المنبعثة من المحلات المقلقة للراحة وسط الأحياء السكنية حتى وقت متأخر من الليل ، وإقامة المآتم والأفراح فى أماكن عامة ، وإطلاق الأعيرة النارية للابتهاج.

- كذلك أصدرت أمانة الفتوى بدار الإفتاء المصرية فتوى تقول فيها بتحريم رفع الصوت بالمكبرات المنتشرة فى المساجد فى أثناء الصلوات الجهرية والدروس الدينية حيث قررت " أن رفع الصوت بالمكبرات التى انتشرت فى المساجد عن طريق السماعات الكبيرة أثناء الصلوات الجهرية والدروس الدينية هو عمل محرم وغير جائز ويعتبر من الأذى البليغ والعدوان الشديد على الناس لمخالفته للنصوص الشرعية التى تمنع إيذاء الخلق بالقول أو الفعل.

وأوضحت أنه إذا كان العدوان والظلم واقعا على الجيران فإن الذنب يكون أعظم والجرم يصير أشنع.

وأضافت أن رفع الصوت بهذه الدرجة العالية لا يشفع لها كونها محملة بالقرآن والمواعظ والدروس العلمية بل ربما يكون الأمر أكثر سوءا والجرم أشد وقعا . وقالت الأمانة إن العدوان بالصوت المرتفع الذى يقلق راحة الناس فى مضاجعهم ويقتحم عليهم بغير استئذان من واضعى هذه السماعات وليس بطلب من أهل الحى أمر يدعو إلى سخط الناس على من فعل هذا وعلى المكان المتسبب فى هذا وهو المسجد ". جريدة الأهرام ، السنة ١٣٢ ، العدد ٤٤١٥٨ ، بتاريخ الأربعاء ٣١ / ١٠ / ٢٠٠٧ ، ص ٩ .

ونعتقد أن استخدام مكبرات الصوت فى الصلوات الجهرية لا يعتبر إخلالاً بالسكينة العامة ، ذلك أن السكينة العامة وهى عنصر فى النظام العام إنما تقف المحافظة عليها على قدم المساواة مع مضمون آخر لفكرة النظام العام والآداب يرتد إلى الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسى للتشريع طبقاً لما نص عليه الدستور فى مادته الثانية فبين نظام عام مصدره الدستور ونظام عام بدون نص لا بد أن يرجع الأول على الآخر ، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن الدور الأساسى للضبط الإدارى هو التدخل فى حقوق وحريات الأفراد لتنظيمها وتقديم إمكانية الوجود الفعلى لها وهذا التدخل يختلف من حرية إلى أخرى حسب ما إذا كانت مطلقة أو نسبية فحرية العقيدة وممارسة شعائر الأديان تأتى فى الصف الأول من الحريات ولا يمكن تقييدها من أجل مجرد حق للإنسان فى أن يجد الحق فى الراحة فهى تسمو عليه.

أما بالنسبة للدروس والمحاضرات فإنه لا شيئ فى منع استعمال السماعات الخارجية بالنسبة لها إذ أنها أمر اختيارى للمسلم لا فرض فيها وإنما هى من قبيل السنن الطيبة فمن يحتاج إليها يمكنه التوجه إلى المسجد أو القاعة الموجود بها الدرس لسماعه دون الإضرار بالآخرين.

ولقد زادت عوامل الإخلال بالسكينة العامة فى الوقت الحاضر عن ذى قبل نتيجة للتقدم العلمي واستخدام الأدوات والوسائل التكنولوجية الحديثة ، ووسائل النقل والمواصلات والمركبات ، وقد أدى إليها كذلك كثافة السكان وازدحام المدن.

ويلاحظ أن الإخلال بالسكينة العامة يختلف من وقت إلى آخر ، فهو يكون أشد عرضة للإخلال فى أوقات الراحة فى الليل أو فى الصباح الباكر.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسى بإلغاء قرار هيئات الضبط فى فرنسا بمنع دق أجراس الكنائس طوال اليوم لأن دقها يؤدى إلى تهديد وتكدير السكينة العامة . وقد استند مجلس الدولة الفرنسى فى قضائه هذا على أنه وإن كان دق أجراس الكنائس فى الصباح الباكر وبالليل يؤدى إلى الإخلال بالسكينة العامة وبالتالى يجوز لهيئات الضبط منع دقها فى هذه الأوقات من اليوم ، إلا أنه لا يجوز لها أن تمنعها طول اليوم. (٦١٤)

وفى دولة الكويت قضت الدائرة التجارية والإدارية برفض إغلاق محل بقالة مقام فى منطقة سكنية لفوات ميعاد الطعن على قرار البلدية بالترخيص للمحل فى مزاولة نشاط البقالة . وتخلص وقائع هذه الدعوى فى أن أحد القاطنين بجُوار المحل قد أقام دعواه بالطعن على قرار البلدية السلبى بالامتناع عن إغلاق محل البقالة لأنه يسبب له إزعاجاً وضوضاء مما يخل بالسكينة العامة فى حى من الأحياء السكنية لا يجوز إقامة هذه المحلات فيها ، وقد تدخل إلى جانبه فى الدعوى أشخاص آخرون وقد تم الحكم برفض الدعوى أمام الدائرة الإدارية بمحكمة أول درجة . ثم تم استئناف هذا الحكم وقضت محكمة الاستئناف بإلغاء قرار البلدية السلبى بالامتناع عن إصدار قرار بغلق محل البقالة موضوع النزاع على الرغم من أنه يسبب إزعاجاً وضوضاء تؤدى إلى الإخلال بالسكينة العامة . وقد طعن على هذا الحكم الأخير أمام محكمة التمييز والتى نعت على محكمة الاستئناف تكييفها للقرار المطعون عليه على

---

(٦١٤)

- C.E. 15 mars 1901, Lecointre et Renouard, Rec. 291; - 5 août 1908 , Morel et autres. Rec. 858 , Concl. Saint-Paul.

أنه قرار سلبى ، ورأت أن التكييف الصحيح لدعوى المدعى أنها طعن على القرار الإيجابى بترخيص المحل والذى كان يجب أن يتقيد بمواعيد الطعن بالإلغاء ، أما وأن المدعى لم يطعن على هذا القرار فى الميعاد القانونى فإن دعواه تكون غير مقبولة شكلاً لرفعها بعد الميعاد. [٦١٥]

وتبدو أهمية هذا الحكم فى أنه على الرغم من قضائه بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها فى غير المواعيد القانونية إلا أن حكم محكمة الاستئناف قد أرسى مبدأ إمكان غلق المحل بواسطة هيئات الضبط الإدارى لإخلاله بالسكينة العامة.

وفى جمهورية مصر العربية نجد أن المحكمة الإدارية العليا قد قضت بمشروعية لائحة ضبط عامة حظرت تشغيل المطاحن ليلاً متى ترتب على تشغيلها فى هذا الوقت قلق وإزعاج للسكان. [٦١٦]

المطلب الرابع

مدى دخول حماية البيئة كعنصر مستقل فى النظام العام

رأينا فى المطالب الثلاثة السابقة من هذا المبحث أن حماية الحق فى البيئة يمكن أن تكون هدفاً غير مباشر للضبط الإدارى ، وذلك كجزء داخل فى العناصر التقليدية الثلاثة للنظام العام وهى الأمن العام، والصحة العامة ، والسكينة العامة.

ولما كانت هناك العديد من المحاولات الفقهية والقضائية للتوسع فى عناصر النظام العام بحيث يشمل عناصر أُخرى خلاف العناصر التقليدية الثلاثة – سالفة الذكر – فإن سؤالاً يطرح نفسه عن مدى إمكانية اعتبار حماية البيئة عنصراً أصيلاً فى النظام العام يمكن لسلطات الضبط الإدارى العام أن تتدخل لحمايته مستقلاً عن العناصر التقليدية الثلاثة ؟

---

[٦١٥] حكم محكمة التمييز الدائرة التجارية والإدارية الأولى ، الصادر بجلسة ١٥ أكتوبر ٢٠٠١ ، فى الطعن بالتمييز المقيد برقم ٨٨ لسنة ٢٠٠١ إدارى – ١ .

[٦١٦] حكم المحكمة الإدارية العليا ، الصادر فى الدعوى رقم ٣٧ لسنة ٢ قضائية جلسة ٢٦ / ٤ / ١٩٦٠ ، مجموعة أحكام السنة الخامسة ، ص ٧٨٠.

الإجابة عن هذا السؤال تحتاج منا تناولاً موجزاً فى البداية للمحاولات الفقهية والقضائية للتوسع فى مدلول النظام العام عقب ذلك نتوجه إلى الإجابة على السؤال المطروح.

أولاً محاولات التوسع فى مضمون النظام العام :

ارتبطت فكرة الأغراض التقليدية للضبط الإدارى - السابق الحديث عنها - بالأفكار التى نادى بها أنصار المذهب الفردى ارتباطاً وثيقاً ، ففى تصور أنصاره للعلاقة بين الفرد والدولة انتهوا إلى أن الحرية هى الأصل ، وأن تقييدها استثناءً من هذا الأصل . وذلك يرتد عندهم إلى اعتبار أن للحرية حداً تصبح ممارستها خارج نطاقه اعتداء ، وأن النظام العام الذى يجب لاحترامه فرض قيود على تلك الحرية يقع فى النطاق الخارجى لحدود الحرية . وعليه لا يكون فرض القيود على الحرية صيانة لها إلا إذا فُرضت فى أضيق الحدود من أجل المحافظة على الحريات الفردية ، وأن تدخل سلطات الضبط يجب أن يكون بهدف التوفيق بين ممارسة الحرية وصيانة النظام العام ، والذى فى حقيقته يمثل حرية المجموع وللاعتبارات سالفة الذكر لا يجوز التوسع فى مفهوم النظام العام ، ومن ثم يجب حصر عناصره فى أضيق الحدود بحيث لا يجوز تجاوزها أو التوسع فيها حتى ولو كان دافع هذا التوسع تحقيق مصلحة عامة. [٦١٧]

ولكن أفكار المذهب الفردى أخذت فى التراجع فى مواجهة ازدهار المذهب الاجتماعى ، الذى يؤدى الأخذ به إلى مزيد من التدخل من جانب الدولة ، ومن ثم إلى مزيد من القيود على الحريات الفردية - لا سيما فى نطاق النشاط الاقتصادى - وهو ما دعا بعض الفقهاء إلى إطلاق عبارة النظام الاجتماعى بدلاً

---

[٦١٧] أ.د. عزيزة الشريف ، دراسات فى التنظيم القانونى النشاط الضبطى ، المرجع السابق ، ص ٤١ - أ.د. إبراهيم طه الفياض ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٠ وما بعدها - د. محمد عصفور ، وقاية النظام الاجتماعى باعتباره قيداً على الحريات العامة ، المرجع السابق ، ص ٨ - أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٦٨.

من عبارة النظام العام التى لها مدلول ليبرالى فردى. [٦١٨]

وفى ضوء ما تقدم ظهر اتجاه فى الفقه والقضاء ينــادى بتوســيع نطــاق النظام العام - الذى هو هدف للضبط - بحيث يشمل أغراضاً أخرى خلاف الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. بل إن التوسع لم يقتصر على عناصر النظام العام بل طال خصائصه [٦١٩] وسوف نتعرض لموقف الفقــه والقــضاء ، حــول التساهل فى بعض خصائص النظام العام وكذلك ظهور عناصر أخرى له خــلاف العناصر التقليدية.

---

(٦١٨)

- CH. Debbasche. Institutions et Droit Administrativ - 2 - L'action et le controle de l'Administration 1^e ed 1978 P. 16.

(٦١٩) يتمتع النظام العام فى المفهوم التقليدى بعدة خصائص هى :

أ- أن يكون عاماً بمعنى أن يكون الإخلال المراد توقيه مما يهدد أمن الجماعة وليس فــرداً بذاته ومن ثم تخرج الأفعال التى تدور فى الملك الخاص عن ولاية الــضبط الإدارى ، طالما أنها لم تتخذ مظهراً خارجياً يهدد كيان الجماعة.

ب- أن يكون مادياً فالضبط الإدارى لا يتدخل إلا لمنع الاضطراب الملموس الذى يهدد أمن الناس أو صحتهم أو سكينتهم، أما حماية النظام الخلقى أو الأدبى فلم تكن تــدخل فــى العناصر التقليدية للنظام العام.

جـ- أن يكون محايداً بمعنى ألا يسخر لخدمة وحماية السلطة السياسية فى ذاتها ، أو لخدمة اعتبارات سياسية بعيدة عن مقتضيات أمن الجماعة ونظمها المادى أو لغرض اقتصادى أو اجتماعى . انظر بشأن هذه الخصائص أ.د. محمد محمد بدران ، مــضمون فكــرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٨٤ - د. محمد عصفور ، وقاية النظام الاجتماعى باعتباره قيداً على الحرية ، المرجع الــسابق ، ص ٣٣ - د. حلمى عبد الجواد الدقدوقى رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لقــرارات الضبط الإدارى ، المرجع السابق، ص ٣٣٩.

ويزيد البعض على هذه الخصائص خاصية أخرى وهى أن تقتصر عناصره على حمايــة الأمن والصحة والسكينة - أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٤.

ونرى أن الأمن والصحة والسكينة هم عناصر للنظام العام وليس من خصائصه أو شروطه المميزة.

أ) التساهل ازاء مادية النظام العام :

إذا كان المتفق عليه لدى فقهاء القانون العام فى فرنسا أن النظام العام يجب أن يتميز بأن يكون له جانب مادى [٦٢٠] فإن الخلاف قد ثار بينهم بالنسبة للجانب المعنوى للنظام العام ، وقد بدا ذلك فى أمرين ؛ الأمر الأول : هو مدى وجود نظام عام خلقى وأدبى . والأمر الآخر : مدى دخول جمال الرونق والرواء فى أغراض الضبط الإدارى العام.

(١) النظام العام الأدبى والخلقى :

أثارت مسألة دخول فكرة حماية الآداب العامة كعنصر من عناصر النظام العام خلافاً فى الفقه والقضاء ، ومرجع هذا الخلاف أن بعض الفقهاء الفرنسيين يتمسكون بالطابع التحديدى والشامل لنص المادة ٩٧ من قانون ٥ إبريل لسنة ١٨٨٤. [٦٢١] فهم يرون أن المادة المذكورة لا تعتبر الآداب العامة ضمن جوانب فكرة النظام العام التى وردت بها ، فى حين أن البعض الآخر من الفقه يرى أن تلك المادة قد ذكرت عناصر النظام العام على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، وهم يستدلون على ذلك بما جاء بالمادة أنه "أى الضبط البلدى" يشمل بوجه خاص ...... ثم عددت خاتمة المادة المهام المختلفة للضبط البلدى وبالتالى يندرج فيها الآداب العامة. [٦٢٢]

أما عن موقف القضاء الفرنسى من مادية النظام العام فإننا نجد أنه قد انقسم إلى اتجاهين ، فى خلال حقبتين زمنيتين مختلفتين.

---

(٦٢٠)

- J. RIVERO, droit administratif, op. cit., p 400 .

(٦٢١) يلاحظ أن سلطة الضبط الإدارى العام فى فرنسا تستمد من المادة ٩٧ من قانون ٥ إبريل لسنة ١٨٨٤ المسمى – بتقنين البلديات – انظر فى ذلك أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الإدارى، المرجع السابق ، ص ٦٨.

(٦٢٢) انظر فى ذلك د. عادل أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ وما بعدها.

فقبل عام ١٩٥٩ اعتبر القضاء الفرنسي أن تدخل سلطة الضبط لحماية انتهاك الآداب العامة أمر مشروع ، فقد اعترف بصحة إجراءات الضبط التى تحرم على النساء ارتداء زى الرجال [١٢٣]. واعترف مجلس الدولة الفرنسي بشرعية قرار ضبطي يحظر عرض مباريات الملاكمة بسبب ما تتسم به من عنف يمس الصحة الأخلاقية [١٢٤]. وقضى أيضاً بأن لسلطات الضبط أن تمنع عرض المطبوعات المخلة بالآداب والتى تصف الجرائم بشكل ينمى نزعة الإجرام عند الشباب. [١٢٥]

ويلاحظ على قضاء مجلس الدولة الفرنسي سالف الذكر أنه لم يكن يُقر بشرعية إجراءات الضبط التى هدفها حماية الأخلاق والآداب العامة إلا إذا كان الإخلال بها ذا مظهر خارجي ، يهدد النظام المادى ، وعليه فإنه لم يكن يُقر بشرعية هذه الإجراءات فى حالة عدم أخذ الإخلال بالآداب العامة مظهر خارجى ، ويمكن القول إنه لم يُقر بقيام نظام أدبى وخلقى مستقلاً على النظام العام المادى. [١٢٦]

واعتباراً من عام ١٩٥٩ تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي نحو السماح لسلطة الضبط بالتدخل فى بعض الحالات حماية للنظام العام الخلقى ، كعنصر مستقل عن عناصر النظام العام التقليدية . أى أنه أجاز لسلطة الضبط التدخل لحماية القواعد الأخلاقية الأساسية ولو لم يترتب على الإخلال بها اضطراب مادى ، وكان ذلك فى حكمه الشهير فى قضية أفلام "Lutetia" عام ١٩٥٩ . [١٢٧] حيث

---

(١٢٣)

- Cass Crim. 17 juillet 1941, D.C. 1942 .J. 12.

(١٢٤)

- C.E. 7 Nov 1924 , Club indépendent sportif chalonnais, Rec 816 , S., 1926-3-2.

(١٢٥)

- C.E. 29 Juin 1937 , Société Publication Zed, Rec 231 , D., 1938-3-9.

(١٢٦) انظر أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٧٠ وما بعدها.

(١٢٧) تتلخص وقائع هذه القضية فى أن عمدة مدينة نيس منع بعدة قرارات فى سنة ١٩٥٤ عرض بعض أفلام فى إقليم بلدية نيس حصلت على الموافقة الوزارية بالرقابة أخذاً عليها أنها -

أقر مجلس الدولة فى هذا الحكم بشرعية القرارات الإدارية الصادرة عن العمدة - باعتباره سلطة ضبط إدارى - فى أن يحظر عرض أفلام سينمائية سبق أن أجازتها هيئة الرقابة على الأفلام ، إذا كان من شأن عرضها بسبب طابعها اللاأخلاقى والظروف المحلية الإضرار بالنظام العام . وبعبارة أخرى فإن لا أخلاقية الفيلم تُشكل دافعاً صحيحاً للمنع بشرط أن تكون مصحوبة بظروف محلية.

=" تجافى اللياقة والآداب العامة " وتتدرج هذه القرارات المتخذة تحت ضغط وتدخل الاتحاد الإقليمى للجمعيات العائلية فى حملة واسعة قادتها تجمعات مختلفة ضد تحرر "libéralisme" لجنة الرقابة التى لا يستطيع علاجها سوى تشدد سلطات الضبط المحلية كما قدروا.

وقد أثارت الشركات المنتجة فى الطعن على هذه القرارات أمام محكمة نيس الإدارية ثم أمام مجلس الدولة فى الاستئناف مشكلة سلطات العمد والمديرين بالنسبة للأفلام السينمائية التى حصلت على الموافقة الوزارية بالرقابة . ومن هنا تبدو أهمية حكم شركة أفلام لوتسيا كمبدأ سواء على المستوى القانونى أو على المستوى المتعلق بمستقبل صناعة وفن السينما فى فرنسا.

وقد قرر مجلس الدولة الفرنسى فى هذه القضية أنه " ومن حيث إنه لا يوجد أىُ نص تشريعى يلزم العمدة بتسبيب قرار يتخذه بمقتضى المادة ٩٧ المذكورة أعلاه من قانون ٥ إبريل سنة ١٨٨٤ ؛

ومن حيث إن القرار المطعون فيه الذى حظر بمقتضاه عمدة نيس عرض فيلم النار فى الجلد Le Feu dans la peau هو قرار فردى ، وبذلك فإن السبب الذى يستمده الطاعنون من أن العمدة جاوز سلطاته بإصداره فى الحالة المعروضة قراراً ذا صفة لائحية هو فى جميع الأحوال غير منتج ؛

ومن حيث إن طبيعة الفيلم المذكور أعلاه ليست محل خلاف ؛ وإنه يستفاد من إجراءات الطعن أن الظروف المحلية التى استند إليها عمدة نيس كانت ذات طبيعة تبرر قانوناً حظر عرض الفيلم المذكور فى إقليم بلديته ".

C.E. 18 déc. 1959 , Société " Les films Lutetia " et syndicat français des producteurs et exportateurs de Films, Rec. 639 . S. 1960.94, concl. Mayras; D. 1960.171, note Weil; A.J, 1960.I. 21, chr. Combarnous et Galabert; Rev. Adm. 1960.31, note Juret : J.C.P. 1961.II. 11898, note Minmin.

وقد استخلص الفقه الفرنسى منذ قضاء مجلس الدولة سالف الذكر وجـود نظام عام خلقى مستقل عن النظام العام التقليدى ، إلا أن بعض الفقـه [٦٢٨] علـى الرغم من إقراره بأن قضاء مجلس الدولة سالف الذكر أصبح يقبل بوجـود نظـام عام خلقى فإنه يرى أن قضاء مجلس الدولة الفرنسى لم يحدد لهذا النظـام العـام الخلقى مضموناً معيناً يلتزم به فى كل الأحوال ، فهو فى أحكامـه يأخـذ بحلـول جزئية فى الحالات المعروضة دون أن يفصح عن اعتناقه لفكرة محددة المعالم عن هذا النظام الخلقى . وهو ما يراه هذا الرأى طبيعياً لأن فكرة النظام العام الخلقـى فكرة مرنة غير محددة كما أنها متطورة تتغير بتغير ظروف الزمان والمكـان ، إذ لا يستغرق النظام العام كل قواعد الأخلاق وإنما يقتصر على الحد الأدنى منهـا ، وعليه يرى صاحب هذا الرأى أن الآداب العامة التى يتـدخل الـضبط لحمايتهـا باعتبارها مكونة للنظام الخلقى أو الأدبى لا تتجاوز القواعد الأخلاقية الأساسـية . وليس لسلطة الضبط أن تتدخل إلا عند الإخلال الجسيم أو الواضح بهذا النظام ، إذ ينبغى عدم التوسع فى فكرة النظام العام الخلقى نظراً لما يمكن أن يمثله هذا التوسع من خطر يتهدد الحريات العامة وبخاصة حرية العقيدة والرأى.

وفى جمهورية مصر العربية لا تثير مسألة وجود نظام عام أدبى وخلقـى كعنصر مستقل فى النظام العام ثمة مشكلة . فقد كان قانون هيئة الشرطة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ – قبل إلغائه – يحدد اختصاصات الهيئة فى المادة الثانيـة بقولـه " **تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأعـراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وتنفيذ ما تفرضـه عليهـا القـوانين واللوائح من واجبات** ". وحينما أعيد تنظيم هيئة الشرطة بالقـانون رقـم ١٠٩ لـسنة ١٩٧١ حدد القانون اختصاصات هيئة الـشرطة بقولـه " **تخـتص هيئـة الـشرطة بالمحافظة على النظام والأمن والآداب وبحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلـى الأخص منع الجرائم وضبطها ، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين فـى كافة المجالات ، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات** ".

---

[٦٢٨] أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فـى القـانون الإدارى ، المرجـع الـسابق . ص٣٧١ وما بعدها.

ويلاحظ - كما ذكر بعض الفقه - أنه على الرغم من عدم دقة هذا النص حال كونه لم يذكر الصحة العامة والسكينة العامة؛ [٦٢٩] فقد أضاف القانون الحالى إلى عناصر النظام العام التى تختص الشرطة بحمايتها عنصر الآداب العامة . وعلى ذلك فإنها أصبحت تدخل بصريح نص القانون فى أغراض الضبط الإدارى ، وهو ما يعنى الاعتراف بوجود نظام عام خلقى.

على أنه - كما ذكر بعض الفقه - فإن الآداب العامة لا يمكن أن تكون مرادفاً لكلمة الأخلاق فهذه الأخيرة أوسع مدى بكثير ، أما الآداب العامة فهى تقتصر على الحد الأدنى من الأفكار والقيم الخلقية التى تعارف عليها الناس ، والحقيقة أنه من الخطورة المطابقة بين الآداب العامة والأخلاق لأن من شأن هذه المطابقة فرض رقابة خلقية على النوايا والسلوك الشخصى . وليس من مهمة القانون تحقيق طهارة النفوس وكمالها وتسييد الفضيلة أو تعليم الناس الأخلاق ، لذلك لا يجوز الاستناد إلى فكرة النظام العام الخلقى لفرض القيود على تصرفات الأفراد لمجرد افتقارها للأخلاق ، وإنما ينبغى أن يكون المساس بقواعد أخلاقية ذات أهمية خاصة. [٦٣٠]

وفى دولة الكويت ، بالرجوع إلى النصوص الواردة فى القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٨ بشأن نظام قوة الشرطة نجد أنها قررت فى المادة الثانية أن " **الشرطة قوة نظامية مسلحة ، تابعة لوزارة الداخلية ، تقوم على حفظ الأمن والنظام داخل البلاد ، وحماية الأرواح والأعراض والأموال ، وتنفيذ ما تفرضه القوانين واللوائح** " وكذلك نص فى المادة العاشرة على أن " **تتولى قوة الشرطة اتخاذ التدابير اللازمة لمنع ارتكاب الجرائم ، وضبط ما يقع منها ، وإجراء التحقيقات والتحريات والأبحاث التى تكلف بها من قبل جهات الاختصاص كل ذلك فى حدود القانون** ".

وقد بينت المذكرة التفسيرية لقانون الشرطة الكويتى الهدف من وجود قوة الشرطة بالقول " **إنشاء وتنظيم قوات الشرطة والأمن من أهم الدعائم التى توطد**

---

[٦٢٩] أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣٩ وما بعدها.

[٦٣٠] أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٧٣ وما بعدها.

بها الدولة سيادتها فى الداخل ، ومقدرتها على حفظ الأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال ، وبالتالى توفير الطمأنينة للمواطنين والمقيمين كافة ".

كما نص قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية الكويتى فى المادة ٣٩ منه على أن " **الشرطة هى الجهة الإدارية المكلفة بحفظ النظام ومنع الجرائم ، تتولى إلى جانب ذلك وطبقاً للقانون المهام الآتية أولاً : إجراء التحريات اللازمة للكشف عن الجرائم ومعرفة مرتكبيها وجمع كل ما يتعلق بها من معلومات لازمة.**

ثانياً : تنفيذ أوامر سلطات التحقيق والمحاكمة فى كل ما يتعلق بالتحقيق والمحاكمات .

ثالثاً : تولى من ثبت له من رجال الشرطة صفة المحقق للتحقيق فى الأحوال التى ينص فيها القانون على ذلك ".

ويتبين من النصوص السابقة ، ومن المذكرة التفسيرية لقانون قوة الشرطة الاختصاصات المنوطة بقوة الشرطة الكويتية فى نطاق الضبط الإدارى أن النظام العام الذى تحميه سلطة الضبط الإدارى فى دولة الكويت يقتصر على العناصر التقليدية الثلاثة ؛ وهى الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، وليس من بين هذه العناصر عنصر الآداب العامة كعنصر مستقل فى النظام العام ، ولا أدل على ذلك من عدم وجود نص عليه بخلاف الوضع فى مصر - كما سبق القول - وعليه فإن النظام العام الذى هو هدف للضبط الإدارى العام فى دولة الكويت يمتاز بصفة أو خاصية المادية ، أى أنه نظام عام مادى ، أما حماية الآداب العامة لا تعتبر عنصراً مستقلاً فى النظام العام فى الكويت. [٦٣١]

---

[٦٣١] ليس معنى عدم إمكان دخول الآداب العامة كعنصر مستقل فى النظام العام الذى هو هدف للضبط الإدارى العام فى دولة الكويت عدم وجود حماية ضبطية للآداب العامة فى الكويت فهناك ضبط تشريعى (خاص) لحماية بعض جوانب الآداب العامة من ذلك القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٨ والذى يعطى لسلطة الضبط الحق فى وضع قيود تحول دون المجاهرة بالإفطار فى شهر رمضان ، حيث تنص المادة الثانية من هذا القانون على أن لوزير الداخلية إصدار قرار بإغلاق ما يرى ضرورة إغلاقه من المحلات العامة فى نهار رمضان -

وقد اعتقد بعض الفقه [٦٣٢] أن حماية الآداب العامة أصبحت هدفاً رابعاً من أهداف الضبط الإدارى فى دولة الكويت استناداً لما ورد فى المادة ٤٩ من الدستور الكويتى الصادر عام ١٩٦٢ والتى تنص على أن "**مراعاة النظام العام وحماية الآداب العامة واجب على جميع سكان الكويت**".

على أننا نزعم أن هذا الرأى قد جانبه الصواب؛ فمن **ناحية أولى** فإنه يُحمل النص الدستورى أكثر مما يحتمل ، ذلك أن المقصود بالنص مجرد توجيه سكان الكويت إلى الحفاظ على النظام العام والآداب سواء فى نطاق الأسرة أو المدرسة أو العمل ، وليس مقصوداً به إلقاء التزام عليهم فى ذلك ، **ومن ناحية ثانية** فإن التدخل لحماية الآداب العامة عبر النشاط الضبطى العام للإدارة إنما يمثل تدخلاً وتقييداً لحقوق وحريات المواطن الكويتى وهذا يحتاج إلى نص صريح وليس نصاً يحتمل أكثر من معنى، **ومن ناحية ثالثة** فإن ظاهر النص الدستورى ليس فيه إلزام موجه إلى سلطات الدولة أو الشرطة بحماية الآداب العامة. ولا أدل على ذلك من المقارنة بين نص المادة ٤٩ من الدستور الكويتى ونص المادة ١٨٤ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر فى عام ١٩٧١ والتى قررت أن " **الشرطة هيئة مدنية نظامية ، رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية ، وتؤدى الشرطة واجبها فى خدمة الشعب ، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن ، وتسهر على حفظ النظام والأمن العام والآداب ، وتتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات وذلك كله على الوجه المبين بالقانون** " . فمع قناعتنا بأن لكل نظام دستورى خصائصه المميزة إلا أن الصياغة الدستورية لا تختلف كثيراً من دولة إلى أخرى، فحينما يريد المشرع الدستورى جعل أمر على سبيل الإلزام أو الواجب على سلطة عامة فإنه ينص على ذلك صراحة.

= تحقيقاً لأغراض هذا القانون . وفى إطار هذا القانون تملك سلطات الضبط الإدارى الخاص فى الكويت فرض قيود على تشغيل محلات المأكولات والمقاهى ودور السينما فى نهار رمضان . انظر فى تفصيل ذلك أ.د. إبراهيم طه الفياض ، القانون الإدارى، المرجع السابق ، ص ٢٢٩.

[٦٣٢] أ.د. إبراهيم طه الفياض ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٨.

(٢) جمال الرونق والرواء :

أثار الفقه الفرنسى مشكلة المحافظة على جمال الرونق والـرواء ومـدى اعتباره من عناصر النظام العام بحيث يجوز لسلطات الـضبط الإدارى التـدخل لحمايته والمحافظة عليه ، وكان ذلك قبل أن يتعرض مجلس الدولة الفرنسى لهـذه المشكلة . فقد ذهب بعض الفقه إلى القول بأن المحافظة على جمال الرونق والرواء لا ينبغى أن تكون هدفاً من أهداف الضبط الإدارى التى تبرر تدخل سلطات الضبط الإدارى العام إلا إذا اندمجت مع أحد عناصر النظام العام التقليدية ، مثـال ذلـك إلزام مالك أرض فضاء بتسويرها محافظة على الشكل الجمالى وفى نفس الوقـت منع الأتربة المتراكمة بها من أن تثيرها الرياح فتزيد من نسبة التلوث البيئى بمـا يضر بالصحة العامة. (٦٣٣)

وقد ذهب البعض الآخر من الفقه إلى القول بأن المحافظة على جمال الرونق والرواء فى الشارع تندرج فى فكرة النظام العام ، وهم يبررون ذلك بمقولة إن الإدارة مسئولة على حماية مشاعر الفرد والجمال لدى المارة ، شأنه شـأن مـسؤوليتها عـن ضمان حياتهم وسلامتهم . فللإنسان الحق فى حماية الجوانب الروحية ، علاوة علـى الجوانب المادية باعتبار أن جميعها كلها جوانب لازمة للوجود البـشرى المتكامـل . وعليه فإن لسلطات الضبط الإدارى العام أن تتدخل لحماية جمال الرونق والرواء مثـل تدخلها فى حماية العناصر التقليدية للنظام العام. (٦٣٤)

وقدساير مجلس الدولة الفرنسى فى قضائه الاتجاه الأخير للفقه فقد قضى فى عام ١٩٣٦ بشرعية لائحة ضبط حظرت توزيع المنشورات على المارة فـى الشوارع خشية إلقائها على الأرض بعد قراءتها ، مما يشـوه رونـق الطـرق

---

(٦٣٣)

P. DUEZ : Police et esthetique de la rue, D.H., 1927 , P 17

مشار إليه لدى د. عادل أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦.

(٦٣٤)

P.H BRAUD : La notion de liberté publique en droit francais, L.G.D.J. , 1968 , p 340.

العامة ويخل بجمال روائها ، وأشار هذا الحكم صراحة إلى حق سلطات الضبط الإدراى العام فى اتخاذ الإجراءات التى تقتضيها صيانة النظام والسكينة ، والصحة العامة ، وجمال الرونق. (٦٣٥)

على أن بعض الفقه يرى أن قضاء مجلس الدولة الفرنسى – سالف الذكر – لا يمكن أن يُستخلص منه وجود قاعدة مطلقة تجعل من المحافظة على جمال الرونق والرواء هدفاً يبرر لجوء سلطات الضبط الإدارى لكل التدابير الضبطية التى تلجأ إليها عند المحافظة على عناصر النظام العام التقليدية . فحماية الرونق والرواء ليست كافية وحدها بأن تكون هدفاً مستقلاً للضبط الإدارى ، وإنما يجب لكى يكون تدخل الضبط الإدارى مبرراً ضرورة أن يبلغ المساس بجمال الرونق والرواء درجة خاصة من الخطورة ، وأن يكون من شأنه إثارة اضطرابات خارجية ، والقول بغير ذلك يعنى ترك الأمر للأمزجة والميول وهو ما يفتح الباب واسعاً للتحكم والاستبداد. (٦٣٦)

وفى جمهورية مصر العربية أعطت نصوص تشريعية صريحة لهيئات الضبط الحق فى استخدام سلطتها لتنسيق المدن والمحافظة على جمال الرونق والرواء فيها ، من ذلك ما نص عليه القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن المجتمعات العمرانية الجديدة من إعطاء الهيئة المسئولة عن هذه المجتمعات الحق فى وضع قواعد ونظم تحدد التخطيط التفصيلى العمرانى للمناطق السكنية والتجارية والصناعية والسياحية والترفيهية وغيرها من الاستعمالات وارتفاع المبانى ولونها ، وأعطتها سلطة عدم الترخيص لصاحب الشأن إلا بمراعاة هذه القواعد . كما أجازت لها سلطة مراقبة إعمال هذه القواعد من عدمه.

وفى غير تلك الحالات المقررة بنصوص تشريعية صريحة ليس لسلطة الضبط الإدارى أن تتدخل فى النشاط الخاص بهدف المحافظة على جمال الرونق والرواء . غير أن محكمة القضاء الإدارى المصرية قد خالفت ذلك حين أقرت

---

(٦٣٥)

C.E 23 Oct. 1936, Union Parisienne des Syndicats de L'imperemerie, R. 906.

(٦٣٦) ذات المعنى أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٧.

بمشروعية قرار صدر برفض الترخيص فى فتح محل تجارى فى منطقة معينة لمخالفته لمشروع تنسيقى أعدته الإدارة وأشارت المحكمة فى حكمها إلى أن الإدارة بما لها من وظيفة الضبط الإدارى مكلفة بمراعاة هدوء الأحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر وقد قامت بإعداد المشروع التنسيقى المذكور بغرض أداء الوظيفتين. [٦٣٧]

غير أن هذه الأحكام محل نظر لأنها استحدثت غرضاً من أغراض الضبط الإدارى دون وجود سند من النصوص التشريعية أو القواعد القانونية التى حددت غايات الضبط الإدارى. [٦٣٨]

وفى دولة الكويت تمارس بلدية الكويت ضبطاً إدارياً خاصاً يستهدف المحافظة على جمال المدن ورونقها وروائها استناداً إلى نص المادة الثانية من القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ بشأن بلدية الكويت ، والتى أعطت البلدية الحق فى المحافظة على التراث المعمارى وإبرازه بصورة متجددة ، وتوفير الخدمات البلدية للسكان ، وذلك عن طريق إقرار المخططات الهيكلية ومسح الأراضى وتنظيم المدن والقرى والضواحى والجزر وتجميلها.

وعليه فإن المحافظة على جمال الرونق والرواء لا تعتبر عنصراً مستقلاً من عناصر النظام العام الذى هو هدف للضبط الإدارى العام وإنما تدخل فى وظيفة الضبط الإدارى الخاص كما سيجيئ.

ب) التساهل إزاء اشترط عمومية النظام العام :

ذكرنا أن أحد الخصائص المميزة للنظام العام – الذى هو هدف للضبط الإدارى العام – صفة العمومية . ذلك أن تدابير الضبط تقيد الحريات والحقوق العامة

---

[٦٣٧] انظر : حكم محكمة القضاء الإدارى المصرية ، الصادر فى ٢٦ / ٤ / ١٩٤٩ ، مجموعة السنة الثالثة ، ص ٦٢٢ وما بعدها – وكذلك حكمها الصادر بجلسة ٢٧ / ١٢ / ١٩٤٩ ، مجموعة السنة الرابعة ، ص ١٠٤ وما بعدها

[٦٣٨] انظر : د. محمد الطيب عبد اللطيف ، نظام الترخيص والإخطار فى القانون المصرى ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، ١٩٥٦ ص ٧٧ وما بعدها.

وهو ما لا يكون مبرراً إلا إذا كان النظام المهدد عاماً ، أى أن يكون الإخلال الذى يراد توقيه مما يهدد - بطريقة مباشرة أو غير مباشرة - أمن الجماعة أو سكينتها أو صحة أفرادها ، فما يدور فى الملك الخاص يخرج عن مجال الضبط الإدارى ما لم يكن له مظهر خارجى مهدد لكيان النظام العام فى أحد عناصره. [٦٣٩]

والنظام العام بهذا المعنى ينصرف - أساساً - إلى تجمعات الأفراد فى الأماكن والطرق العامة . وتعنى عمومية المكان أن يتمتع بخاصية معينة هى حرية الاستخدام الجماعية للأفراد ، وحرية الدخول والخروج . ومن ثم يتحدد النظام العام مكانياً بالأماكن العامة دون غيرها من الأماكن الخاصة. [٦٤٠]

وعلى الرغم من أن مجال الضبط الإدارى الطرق العامة والأماكن العامة إلا أن القضاء الإدارى توسع فى إسباغ صفة العمومية لتشمل أموراً كثيرة ، منها : الطرق الخاصة التى ظلت مملوكة للأفراد وتابعة للملكية الخاصة المشتركة ثم أصبحت مفتوحة للجمهور برضاء مالكيها. [٦٤١]

كذلك أجاز مجلس الدولة الفرنسى استعمال سلطة الضبط الإدارى العام فى البيوت الخاصة فى حالة وجود خطر يهدد بانهيارها سواء كان التهديد بالانهيار داخلياً أو خارجياً فقد قرر المجلس فى هذا الصدد أن لسلطة الضبط أن تتدخل عندما تكون السلامة الداخلية للمبنى مهددة بالانهيار. [٦٤٢]

---

[٦٣٩] انظر فى ذلك أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٤ - د. محمد عصفور، وقاية النظام الاجتماعى ، المرجع السابق ، ص ٢٧٥.

[٦٤٠] انظر د. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٦٩.

[٦٤١]

C.E 21 Janvir 1921 - Sociéte Protectrice des Anicaux. Rec. P. 74 .

مشار إليه لدى أ.د. محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ، المرجع السابق ، ص٨٨.

[٦٤٢]

C.E 18Fev. 1955, ville de Cherbourg , Ville de Nantes, D. 1955, p 205 , Concl. Laurent.

وقد ذكر البعض [٦٤٣] – تعليقاً على هذا القضاء – أن مجلس الدولة الفرنسى لم يكن يحرص على رعاية أمن سكان المبنى إلا إذا أمكن أن يستظهر إلى جانب ذلك وجهاً آخر للخطر مما يندرج – فى مقاصد الضبط الإدارى التقليدية – كتهديد المارة فى الطريق العام أو إعاقة حركة المرور . ويعد هذا التطور نقطة تحول خطيرة فى فكرة النظام العام إذ لم يعد قاصراً على حماية أمن المجموع بطريقة مباشرة بل أصبح يمتد إلى ما يهدد أمنه بطريقة غير مباشرة أيضاً ، ومن ثم فإن تهديد سلامة أو حياة فرد أو أفراد معينين بذواتهم أصبح يمثل تهديداً غير مباشر لأمن الجماعة. [٦٤٤]

جـ) التساهل ازاء حيادية الضبط الإدارى (النظام العام الاقتصادى) :

ذكرنا أن من خصائص الضبط الإدارى العام الحياد ، فهو سلطة قانونية محايدة ، أى لا تتدخل فى الحريات العامة إلا من أجل حماية عناصر قانونية هى الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، على أن تزايد تدخل الدولة فى المجالات الاقتصادية لإشباع الحاجات العامة للأفراد ، أدى إلى تدخلها فى بعض الحريات العامة وعلى الأخص الحريات الاقتصادية مثل حرية التجارة والصناعة وحق العمل ، ومن ثم ثار تساؤل عن مدى إمكان تدخل سلطة الضبط الإدارى العام فى الحريات العامة بدون نص تشريعى خاص من أجل أهداف اقتصادية ؟

يتجه الفقه والقضاء إلى الاعتراف لبعض الأهداف الاقتصادية بوصف النظام العام الذى يبرر وجود سلطة ضبط إدارى مستقلة دون نص من المشرع ، وعليه فإن فكرة النظام العام تتسع عندهم لتشمل عنصراً جديداً هو النظام العام الاقتصادى ، الذى يستهدف إسباغ حاجات ضرورية ، ذلك أن وجود حاجات غير مشبعة قد يُعتبر مصدراً من مصادر الاضطراب لا يقل فى خطورته عن خطر أى

---

[٦٤٣] انظر فى ذلك أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص٣٦٥.

[٦٤٤] د. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٧٠.

اضطراب خارجي [٦٤٥] وقد ظهر هذا التوسع بصفة خاصة فـي مجـالات التـسعير الجبرى ، وتوفير المواد الغذائية الضرورية ، وإسكان من لا مأوى لهـم . فقـد أقـر مجلس الدولة الفرنسى لسلطة الضبط الإدارى بالحق فى الاسـتيلاء علـى المخـابز وتكليف الخبازين لمواجهة ما يهدد النظام العام بسبب إضراب عمال المخابز ، واتخـاذ التدابير الاضطرارية لحل أزمة الإسكان فى البلدة ، وكذلك أقر للعمدة حق الاسـتيلاء بمقتضى سلطته العامة فى الضبط لمواجهة ما يهدد النظام العام من اضطراب بـسبب وجود عائلة بدون مأوى ، وأقر التنظيم الذى وضعه عمدة البلـدة لـضمان اسـتمرار موزعى الألبان فى أعمال التوزيع بالكميات المناسبة وبالسعر المناسب. [٦٤٦]

والوقع أنه إذا تم القبول بفكرة وجود نظام عام اقتصادى فإن ذلك يكـون فى أضيق الحدود بحيث لا يجوز لسلطات الضبط الإدارى العام التدخل فى حريـة التجارة والصناعة بدون نص تشريعى ، إلا إذا كان هناك ارتبـاط بـين الهـدف الاقتصادى وأحد الأهداف التقليدية للنظام العام ، فوجود عائلـة بـدون مـأوى أو ارتفاع أسعار بعض السلع وبخاصة الغذائية منها ، أو ندرة بعضها فى الأسواق من شأنه أن يخل بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، وذلك بانتشار السرقات والمشاحنات وإمكان الغش فى السلع.

ثانياً : هل تدخل حماية البيئة كعنصر مستقل فى النظام العام ؟

رأينـا من خلال استعراضنـا لموقـف الفقه والقضاء مـن التوسع فـى أغراض الضبط الإدارى أن أيـاً من هـذه التوسعات لم يفلح فى وضـع قاعـدة مطلقة تضيف إلى عناصر النظام العام التقليدية الثلاثـة عنصراً رابعاً يقف معهـا على قدم المساواة ، بحيث يمكن اتخاذ كافة التدابير الضبطية لحمايته بدون نـص تشريعى.

---

[٦٤٥] أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٧٧.

[٦٤٦] انظر فى ذلك تفصيلاً د. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الـضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٨٥.

فبعض هذه التوسعات مثل الآداب العامة مقررة كهدف لسلطة الضبط الإدارى العام فى بعض الدول بموجب ذات النصوص التشريعية التى تقرر الأهداف التقليدية الثلاثة للضبط الإدارى العام وذلك كما هى الحال فى جمهورية مصر العربية . وبعضها الآخر مثل جمال الرونق والرواء ، والنظام العام الاقتصادي ، على الرغم من أن بعض الآراء الفقهية والأحكام القضائية قد أقرته إلا أنها فى مجملها قد حددته بحدود معينة إذ يغلب أن يلابس هذه الأغراض غرض آخر من الأغراض التقليدية الثلاثة للضبط الإدارى حتى تستطيع سلطات الضبط الإدارى العام التدخل لحمايته.

وفى ضوء ما تقدم بقى لنا أن نناقش ما إذا كانت حماية البيئة يمكن أن تكون هدفاً مستقلاً من أهداف النظام العام شأنها فى ذلك شأن الأهداف الثلاثة التقليدية له ؟ الواقع أننا نجد أنفسنا مدفوعين إلى القول بأن حماية البيئة لا يمكن أن تكون هدفاً مستقلاً يبرر تدخل سلطات الضبط الإدارى العام فى الحريات العامة بدون نص . ولعل مبعث ذلك يكمن فى خطورة الضبط الإدارى العام لتدخله فى الحريات العامة بدون نص تشريعى ، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن أساس العهود بسلطة الضبط الإدارى للإدارة يكمن فى تنظيم استعمال الأفراد لحرياتهم وحقوقهم العامة بحيث تصبح ممارسة كل فرد من الأفراد لحريته ممكنة من الناحية الواقعية ، وتضع سلطة الضبط فى اعتبارها وهى بصدد تنظيم الحريات والحقوق العامة مسألة ثقل الحرية وخطرها [٦٤٧] ، فمما لا شك فيه أن الحريات الأساسية تسمو على غيرها من الحريات الأخرى فليست كل الحقوق والحريات العامة على قدم المساواة من حيث مكانتها فى النظام الاجتماعى والاقتصادى فى الدولة.

---

[٦٤٧] جدير بالذكر أن الحريات العامة ليست كلها على قدم المساواة بل تتفاوت فى درجاتها تبعاً لأهميتها . وتحديد هذه الأهمية قد يرجع إلى طريقة نص الدستور على هذه الحرية ، أو إلى طبيعة الحريات بصفة عامة فحرية العقيدة والحرية الشخصية تسمو على غيرها من الحريات انظر بشأن الفقه القائل بتفاوت درجات الحريات العامة د. محمد عصفور ، الحرية بين الفكرين الديمقراطى والاشتراكى ، الطبعة الأولى ، ١٩٦١ ، ص ٦٢ وما بعدها - أ.د. محمود عاطف البنا ، حدود سلطة الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٨٢.

وعليه فإن حقاً حديثاً كحق الإنسان فى بيئة صحية وسليمة والذى يصنفه بعض الكتاب [٦٤٨] على أنه من الجيل الثالث من الحقوق والحريات لا يمكن أن تتدخل سلطات الضبط الإدارى العام فى الحريات العامة الأساسية لحمايته بدون نص تشريعى خاص يخولها ذلك الحق ، فعلى سبيل المثال لا يمكن أن يقر أحد لسلطات الضبط الإدارى العام باتخاذ إجراءات ضبطية فى مواجهة حرية الملك الخاص وحرمة المسكن لمجرد أن هناك دخاناً يخرج من مدخنة أحد المنازل أثناء ممارسة الأنشطة المنزلية اليومية بحجة أن هذا الدخان من شأنه تلويث البيئة والإخلال بحمايتها ولكن يكون لها أن تتدخل بدون نص فقط فى حالة إذا ما بلغ هذا الخطر مبلغاً يهدد الصحة العامة كهدف تقليدى للضبط.

---

[٦٤٨] يرى البعض أن الحق فى حماية البيئة هو من الجيل الثالث لحقوق الإنسان على أساس أن الجيل الأول يتمثل فى الحقوق المدنية والسياسية والجيل الثانى هو الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

انظر فى تفصيل ذلك :

M. BACHLET " Souveraineté Etatique et Droit d'Ingérence dans le Domaine de l'Environnement ".

مشار إليه لدى د. أنيسة أكحل العيون ، البيئة بين التدهور والحماية ، المرجع السابق ، ص٣٠.

المبحث الثانى

حماية البيئة فى نطاق الضبط الإدارى الخاص

إذا كنا قد انتهينا – فى المبحث السابق من هذا الفصل – إلى أن حماية البيئة لا يمكن أن تكون هدفاً أصيلاً مستقلاً قائماً بذاته من أهداف الضبط الإدارى العام ، فإنه لا يوجد ما يمنع فى إطار الضبط الإدارى الخاص أن تكون حماية البيئة هدفاً أصيلاً للضبط الإدارى الخاص . فإذا كان الضبط الإدارى العام يحمى البيئة بطريقة غير مباشرة وذلك باعتبارها بنداً داخلاً فى أغراضه التقليدية الثلاثة فإن الضبط الإدارى الخاص يحميها بصورة مباشرة ، بغض النظر عن وجود إخلال بالصحة العامة أو السكينة العامة أو الأمن العام من عدمه.

ويتخذ الضبط الإدارى الخاص فى نطاق حماية البيئة صوراً عديدة يجمعها رابطان ؛ الأول : أن تدخل سلطات الضبط يتم بنص تشريعى يخولها وضع ضوابط لتنظيم النشاط الخاص للأفراد . والآخر : أن هذا التدخل يتم بغرض حماية البيئة . على أنه يجب أن يكون ماثلاً فى الذهن أنه حتى فى نطاق الضبط الإدارى الخاص يمكن أن يتم استهداف حماية عنصر آخر إلى جانب صيانة البيئة غاية ما فى الأمر أن حماية البيئة تشكل هدفاً مباشراً للضبط الإدارى الخاص وسوف نتناول هذه الصور فى ثلاثة مطالب نتناول فى المطلب الأول الضبط الإدارى الخاص بالمحميات الطبيعية ، وفى الثانى الضبط الإدارى الخاص بالبيئة العمرانية ، وفى الثالث الضبط الإدارى الخاص بالطرق العامة.

المطلب الأول

الضبط الإدارى الخاص بالمحميات الطبيعية

يقصد بالضبط الإدارى الخاص بالمحميات الطبيعية الحد من النشاط الخاص للأفراد والجماعات فى منطقة معينة ، بمقتضى نص تشريعى ، بهدف حماية التنوع البيولوجى والطبيعى فى هذه المنطقة ، والتى تتميز بخصائص فريدة سواء فى كائناتها الحية ، أو ظواهرها الطبيعية.

وعلى ذلك فإن الضبط الإدارى الخاص بالمحميات الطبيعية لا يرد إلا بمقتضى نص تشريعى ، يمنح سلطات الضبط الإدارى مكنة الد من النشاط الخاص للأفراد فى منطقة معينة ، سواء كانت منطقة يابسة أو مائية بغرض حماية العناصر البيولوجية والطبيعية [٦٤٩] الموجودة فى هذه المنطقة ، والتى تبدو لها قيمة خاصة سواء من الناحية العلمية ، أو الناحية السياحية ، أو الناحية الثقافية ، أو الناحية الجمالية. [٦٥٠]

وتبدو أهمية الضبط الإدارى الخاص بالمحميات الطبيعية فى أنه يعد ضمانه لحماية الكائنات الحية المهددة بالانقراض ، سواء كانت حيوانات أو نباتات والتى لها دور ملحوظ فى المحافظة على التوازن البيئى . كما أن نظام المحميات الطبيعية يساهم فى انتشار كميات كبيرة من الرطوبة ، ويخفف من شدة الأشعة الضوئية ، والضوضاء ويعمل على الحد من حركة الكثبان الرملية فى المناطق الصحراوية والقاحلة ، كما يعمل كمصدات للرياح ، وهى مأوى للكثير من الطيور التى تتغذى على بعض الحشرات الضارة . وتوفر المحميات الطبيعية الأمن الغذائى ، وتنتج المواد الأولية

---

[٦٤٩] يلاحظ أن العناصر البيولوجية والطبيعية تشمل الكائنات الحية سواء كانت نباتاً ، أو حيواناً كما أنها تشمل بعض الظواهر الطبيعية النادرة كشكل معين للجبال أو للصخور ، أو نوعيات نادرة منها موجودة منذ قديم الأزل . انظر بشأن العنصر البيولوجى والطبيعى كأحد مكونات البيئة كلاً من أ.د. أحمد عبد الكريم سلامة ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٧٢ وما بعدها – د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٨ – د. سامح غرايبه و د. يحيى الفرحان ، المدخل إلى العلوم البيئية ، دار الشروق ، عمان الأدرن ، ١٩٩١ ، ص ١٦ ، ١٧.

[٦٥٠] يعرف أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو المحمية الطبيعية بأنها " مساحة يابسة أو مائية من إقليم الدولة تتميز بما تضمه من كائنات حية نباتية أو حيوانية أو ظواهر طبيعية ذات قيمة علمية أو ثقافية أو جمالية أو سياحية يصدر بتحديدها قرار من السلطة المختصة " . راجع فى ذلك مؤلف سيادته ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١١٧ .
وتعرفها الأستاذة الدكتورة بدرية عبد الله العوضى بأنها " المنطقة أو المناطق التى تحددها الجهات المختصة بالدولة للمحافظة على الكائنات الفطرية فى البر والبحر من حيوان أو طير أو نبات " . انظر مؤلف سيادتها ، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى ، دور القانون فى المحافظة على المحميات الطبيعية ، المرجع السابق ، ص ٢٦٣.

للصناعات التحويلية والصيدلانية وتعمل على امتصاص كميات كبيرة من الغازات والأبخرة العالقة بالهواء والتى تؤدى إلى التلوث. [٦٥١]

ونظام المحميات الطبيعية له أصول عربية وإسلامية [٦٥٢] فقد كان يُعرف بمسمى الحِمى ، فالشريف فى الجاهلية كان إذا نزل أرضاً حية استعوى كلباً ، فحمى مدى عواء الكلب لا يُشاركه فيه غيره ، وهو يُشارك القوم فى سائر ما يرعون فيه ، فلما جاء النبى ﷺ نهى عن ذلك وأضاف الحمى إلى الله ورسوله [٦٥٣]. وهكذا فقد أخرج الإسلام الحمى فى الجاهلية من مفهومه الشخصى إلى مفهوم عام يُقصد به مصلحة عامة المسلمين. [٦٥٤]

---

[٦٥١] انظر فى ذلك عبد الرازق سفريلات ، المحميات البيئية والتنوع البيولوجى ، مقالة منشورة بمجلة البيئة ، العدد التاسع، مارس ١٩٩٣ ، ص ٣٣ وما بعدها.

[٦٥٢] يرى البعض أن نظام المحمية الحيوية أو الطبيعية قد برز فى العصر الحديث للمرة الأول ضمن برنامج " الإنسان والمحيط الحيوى " الذى طُرح فى مؤتمر المحيط الحيوى الذى نُظم بدعوة من منظمة اليونسكو فى سبتمبر ١٩٦٨ حيث حاول العلماء والباحثون فى هذا المؤتمر أن يضعوا قاعدة علمية متطورة للاستغلال الأمثل للموارد الحيوية وتنميتها وصيانتها مما تتعرض له من التدهور والاستنزاف ، وكان من أهم التوصيات التى أقرها ذلك المؤتمر ضرورة حماية النظم البيئية للسلالات النباتية والحيوانية برية النشأة لضمان استمرار وجودها كرصيد طبيعى استراتيجى للجينات الوراثية لهذه السلالات ، ولتحقيق ذلك أوصى المؤتمر بضرورة وضع معايير وأسس تضمن هذه الحماية ، وقد ظهر نتيجة لذلك أول تسمية للمحمية الحيوية عام ١٩٧٠ . عقب ذلك وفى مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية الذى عُقد فى أستكهولم عام ١٩٧٢ أثيرت ذات الفكرة وأقر المؤتمر توصية بضرورة إنشاء شبكة عالمية من المحميات الطبيعية بما يضمن حماية نماذج منتجة من النظم البيئية الحيوية العالمية . انظر فى تفصيل ذلك د. محمد عبد القادر الفقى ، الحمى وأهميتها فى المحافظة على التنوع الحيوى ، مجلة الوعى الإسلامى ، العدد رقم ٤١٢، الصادر فى ذى الحجة ١٤٢٠ هـ ، ص ٤٩.

[٦٥٣] انظر شرح الزرقانى على موطأ مالك ، ٤ / ٥٥٤ للشيخ محمد بن عبد الباقى بن يوسف الزرقانى المتوفى سنة ١١٢٣ هجرية ، طبعة دار الكتب العلمية بيروت ، الطبعة الأولى ، سنة ١٤١١ هجرى .

[٦٥٤] جدير بالذكر أن هناك أنواعاً من الحمى كانت معروفة للعرب قبل الإسلام ومن أهم هذه الأنواع :

ودليل الحمى من السنة ما روى عن الصعب بن جثامة رضى الله عنه أنه قال إن رسول الله ﷺ قال " **لا حمى إلا لله ولرسوله** ". [٦٥٥]

فالعلاقة بين نظام الحمى الإسلامى والمحمية الطبيعية تكمن فى أن كلاً منهما فيه منع التعدى على بعض الأحياء للمصلحة العامة وليس لصالح شخص معين ، وعليه فإن الذى يهمنا من الحمى هو المبدأ وليس التفاصيل ، فالشريعة الإسلامية أجازت المبدأ أما التفاصيل فراجعة لأحكام السياسة الشرعية أى للنظم

١- = الأحماء النباتية التى يُحرم فيها الرعى طوال العام ، وهى أحماء لم يكن يسمح فيها برعى الإبل والأغنام إلا بعد أن تبلغ النباتات الموجودة فيها طولاً معيناً وتكون قد ازدهرت وأثمرت ، ففى هذه الحالة يسمح بحشها وأخذها إلى الحيوانات خارج منطقة الأحماء ويحدد عدد الأشخاص المسموح لهم بذلك من كل بيت وأسرة ، كما يحدد مرورهم واختراقهم للحمى عبر مسارات محدودة ؛ بحيث لا يؤثر السير المستمر فى دك التربة أو تفكيكها.

٢- الأحماء النباتية التى يجوز فيها الرعى لفترة محدودة ، وهى أحماء يسمح فيها بالرعى أو الحش أو بهما معاً ، وذلك خلال موسم معين من السنة ، بحيث يضمن اكتمال إزهار النباتات وإثمارها ؛ حتى تنتشر بذورها فى التربة.

٣- الأحماء النباتية التى يسمح فيها بالرعى طوال العام لأنواع معينة من الحيوانات والهدف من ذلك حماية المراعى من التدهور النباتى ؛ بسبب سلوك بعض الحيوانات فى غذائها كالماعز ، فقد كان يُحظر دخول هذه الحيوانات إلى الحمى ، فى حين يسمح بدخول الإبل لأن الأولى تدمر فى رعيها كل ما تقابله ، فى حين أن الإبل تتناول غصناً من هنا وآخر من هناك ولا تأتى على شجيرة فتجهز عليها كلها.

٤- الأحماء الخاصة بتربية النحل وكانت هذه الأحماء تترك حتى ينتهى موسم الإزهار لتتاح الفرصة أمام النحل لالتقاط الرحيق وتكوين العسل ، ولذلك لم يكن يسمح بالرعى أو حش النباتات فيها إلا بعد انقضاء موسم الإزهار.

وقد أخرج الرسول ﷺ هذه الأنواع من الأحمية من معناها الشخصى الضيق إلى المعنى العام لصالح الجماعة والأمة.

راجع فى تفصيل ذلك : د. محمد عبد القادر الفقى ، الحمى وأهميتها فى المحافظة على التنوع الحيوى ، مجلة الوعى الإسلامى ، العدد رقم ٤١٢ ، ١٤٢٠ هـ ، ص ٤٨.

[٦٥٥] أخرجه الإمام البخارى ، كتاب المساقاة / باب لا حمية إلا لله ولرسوله ، ٢ / ٨٣٥.

الإدارية فى الدولة الحديثة. (٦٥٦)

وقد وضع علماء المسلمين عدة شروط للحمى ، منها : أن الذى يقوم على صيانة الحمى هو الإمام أو من ينيبه ، وأن يكون الغرض من الحمى المصلحة العامة للمسلمين وليس مصلحة شخص معين حتى ولو كان الإمام نفسه ، وألا تكون الأرض المحمية مملوكة لأحد معين من الناس حتى لا تضيق على ساكن ، وإنما تكون فى الأطراف والأودية الخالية والمسارح والمراعى ، وألا يضيق الحمى على المسلمين. (٦٥٧)

ويبدو من نظام الحمى فى الدولة الإسلامية - والذى يعتبر أصل نظام المحميات الطبيعية الحالى - أنه يوفق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة لأفراد المسلمين ، فهو لم يكن يتدخل فى الحريات الخاصة والملك الخاص للمسلمين إلا بمقدار معين ، فقد ذكرنا أن من ضمن الشروط التى وضعها علماء المسلمين لنظام الحمى ألا يُضيق على جماعة المسلمين . فلا يمكن أن يؤدى إنشاء المحميات الطبيعية - على الرغم من أهميته - إلى الاستحواذ على مساحات كبيرة من أراضى الدولة أو مياهها الإقليمية وبخاصة المساحات الخصبة منها - سواء للزراعة أو الرعى أو صيد الأسماك - مما يؤثر على معيشة الأفراد.

وفى دولة الكويت على الرغم من أنها كانت سباقة عن غيرها من دول الخليج العربية فى إصدار قوانين لحماية البيئة البحرية والبرية إلا أنها لم تُفرد تشريعاً أو نصاً ينظم المحميات الطبيعية ويبين كيفية المحافظة عليها (٦٥٨) سوى ما

---

(٦٥٦) انظر فى ذلك د. عبد القادر محمد الحسين ، حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق ، ص ٢٧٠ وما بعدها.

(٦٥٧) راجع فى ذلك المغنى ٥ / ٣٣٨ للإمام أبى محمد عبد الله بن أحمد بن قدامة المقدسى ، المتوفى سنة ٦٢٠ هجرية ، الطبعة الأولى دار الفكر ببيروت ١٣٩٨ هجرية - و د. عبد القادر محمد الحسين ، حماية البيئة في ضوء نصوص القرآن والسنة ، المرجع السابق ، ص ٢٧٠.

(٦٥٨) ويبدو هذا الأمر غريباً خاصةً فى ظل أمرين ، الأول : توقيع دولة الكويت عام ١٩٩٢ على الاتفاقية الدولية بشأن التنوع البيولوجى والتى تعطى حماية قانونية للمحميات الطبيعية وذلك بإلقاء التزامات على عاتق الدول الموقعة على الاتفاقية لحماية الحياة الفطرية بحيث -

قررته الفقرة التاسعة من المادة الأولى من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ . من إدراج إقامة المحميات البرية والبحرية ضمن تعريف اصطلاح حماية البيئة . ومع ذلك فقد تم إنشاء المناطق المحمية بدون نص؛ فقد أنشأ مجلس حماية البيئة الذى سبق الهيئة العامة للبيئة الحالية محميتين طبيعيتين فى الثمانينيات؛ الأولى فى منطقة شرق الجهراء وتعرف باسم بركة الطيور، والأخرى على ساحل خليج الصليبخات وتعرف باسم محمية الدوحة، وتم اختيار هاتين المنطقتين لوقوعهما على ساحل جون الكويت . وفى عام ١٩٩٠ تم إعادة تسييج محمية بركة الطيور ووضع حراسة عليها لحمايتها من هواة الصيد والتدخلات الخارجية.

وقد بُذلت محاولة عام ١٩٩٠ من قبل مجلس حماية البيئة وذلك بإعداد مشروع قانون للمحافظة على البيئة الطبيعية وكان ذلك قبل الغزو العراقى لدولة الكويت إلا أنه لم يصدر حتى الآن على الرغم من أنه تضمن أحكاماً هامة فى المحافظة على المحميات الطبيعية ، وهو ما يدعونا إلى التعرض بشيئ من الإيجاز لأحكامه – والمطبقة من الناحية العملية على الرغم من عدم صدورها – والتى تبدو فائدتها فى إمكانية الرجوع إليها عند إعداد تشريع لتنظيم المحميات الطبيعية والمحافظة عليها فى دولة الكويت.

كان هذا المشروع يتكون من ثمانى مواد حددت المادة الأولى منها المناطق التى تعد محميات طبيعية برية ومائية على النحو التالى :

١- الجزر ، (جزيرة كبر ، وجزيرة عوهه). ٢- الشعب المرجانية الواقعة على البحر الإقليمى لدولة الكويت. ٣- مسطحات الطمى فى الجزء الشمالى والغربى لجون الكويت ولمسافة نصف كيلو متر من الحد الأعلى

= تلتزم الدول بمجرد التصديق على الاتفاقية والذى تم فى عام ٢٠٠٣ بإعمال التزاماتها المذكورة ، والآخر : ما انتهت إليه دولة الكويت من وضع استراتيجية وطنية لحماية الحياة الفطرية بالتعاون مع الاتحاد الدولى لصون الطبيعة IUCN . انظر فى تفصيل ذلك أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى ، دور القانون فى المحافظة على المحميات الطبيعية ، المرجع السابق ، ص ٢٦٨.

للمد. ٤- المحميات الطبيعية البرية فى جال الــزور، وادى بــاطن ، وأم النقى ، والخيران.

وحظرت المادة الثانية من مشروع القانون الأنشطة والأعمال التــى مــن شأنها عرقلة الجهود المبذولة للمحافظة على البيئة الطبيعية بصفة عامة ، أو المساس بالكائنات البرية أو البحرية داخــل المحميــات ، أو إتــلاف محتوياتها ، ويشمل على الأخص ما يلى :

١- صيد الأسماك أو الربيان أو غيرها من الكائنات البحرية.

٢- قتل الحيوانات البرية ، أو الإمــساك بهــا ، أو مطاردتهــا ، أو إتــلاف أعشاشها ، أو جحورها ، أو إزعاجها بأى صورة من الصور ، كما تمنــع حركة السيارات والمركبات بأنواعها خارج الطرق المرصوفة أو الممرات المخصصة لذلك ، وكذلك إبحار أو رســو الــسفن والقــوارب وحركــة المركبات البرمائية ، أو غيرها من المركبات المشابهة فى منــاطق المــد ومسطحات الطمى ، أو إقلاع وهبوط الطائرات بأنواعها أو الطيران على ارتفاعات منخفضة.

٣- أعمال البناء أو تشييد العائمات ، أو منصات الحفر الثابتــة ، أو إجــراء عمليات دفن ، أو إنشاء مراسى ، أو حواجز للأمواج أو غيرها.

٤- الرعى أو إدخال الأغنام أو المواشى أو غيرها من حيوانــات الرعــى أو الحيوانات الجارحة أو إشعال الحرائق أو الإضرار بها بأى طريقــة مــن الطرق أو إتلاف النباتات البرية.

٥- التنقيــب عن المعــادن ، أو استخراجها ، أو استغلال المحاجر والمقالع ، أو استخدام المتفجرات ، أو اقــتلاع الــصخور المرجانيــة أو الــصخور الساحلية ، أو إزالة الرمال أو القيام بعمليات دفان ، أو غيرها من الأعمال التى تؤذى خط الساحل.

٦- جمع الأصداف ، أو المحار ، أو غيرها مــن الحيوانــات البحريــة ، أو الإضرار بها بأى طريقة من الطرق.

٧- صرف أو إلقاء ، أو دفن مواد كيماوية سائلة ، أو صلبة ، أو استخدام بعض المبيدات الحشرية ، أو السموم أو إدخالها إلى المحميات أو إلقاء المخلفات الآدمية ، أو مخلفات السفن من الزيوت ، أو غيرها ، وكذلك حظر عمليات دفن المواد الكيماوية الخطرة.

٨- إجراء عمليات تفجير ، أو إطلاق النار ، أو التدريب على ذلك.

ومن ناحية أخرى ، حظرت المادة الثالثة من مشروع القانون بصورة دائمة ممارسة الأعمال والأنشطة فى المحميات الطبيعية البرية ووضعت حظراً جزئياً بالنسبة للمحميات البحرية اعتبارً من شهر ابريل إلى نهاية شهر نوفمبر من كل عام فقط ، ولم تبين المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون مبررات هذه التفرقة فى المحافظة على المحميات الطبيعية.

ويجوز التردد على المحميات خلال فترة الحظر وفقاً للمادة الرابعة من مشروع القانون بعد الحصول على تصريح خاص من مجلس حماية البيئة ، بغرض القيام بالدراسات والبحوث البيئية للأغراض العلمية والأمنية والاقتصادية والعمليات النفطية. وبموجب هذا الاستثناء أصبح الحظر المفروض على الأنشطة والأعمال المنصوص عليها فى المادة الثالثة عديم الجدوى . لذلك كان من الضرورى إعادة النظر فى المادة الرابعة عند مراجعة مشروع القانون لحماية المحميات الطبيعية والحياة الفطرية فيها . وبينت المادة الخامسة من مشروع القانون اختصاصات ومهام مجلس حماية البيئة بالتعاون مع الجهات المعنية . ومن أهمها ، اقتراح خطة شاملة للمحافظة على البيئة الطبيعية البرية والبحرية ، ووضع نظام للرقابة والمتابعة ، لضمان تنفيذ الخطط والقرارات واللوائح الخاصة بالمحميات الطبيعية ، ووضع وتنفيذ برامج لحماية أنواع الحيوانات والنباتات المهددة بالانقراض ، وإعادة توطين الأنواع التى انقرضت.

ولضمان فاعلية القانون فى حماية المحميات الطبيعية نصت المادة السابعة من مشروع القانون على توقيع عقوبة الحبس التى لا تتجاوز ستة شهور

وبغرامة لا تزيد عن خمسة آلاف دينار كويتى أو بإحدى هاتين العقوبتين فى حالة مخالفة أحكام القانون والقرارات التنفيذية ، بالإضافة إلى ذلك يجوز للمحكمة أن تقضى بمصادرة الأشياء المضبوطة داخل المحميات خلال أوقات الحظر.

وفى الفترة الأخيرة تم طرح مشروع قانون لحماية البيئة عن طريق الهيئة العامة للبيئة وبعض نواب مجلس الأمة - ليحل عقب صدوره محل القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ وتعديلاته المطبق فى الوقت الحالى - [٦٥٩] وقد تناول هذا المشروع تنظيم المحميات الطبيعية فى الفصل الثانى من الباب الخامس المعنون بالتنوع الحيوى ، حيث تعرض فى المواد من السابعة والسبعين وحتى المادة الثمانين لكيفية إنشاء هذه المحميات وتنظيمها والهيئات الإدارية المشرفة عليها والأعمال المحظورة داخلها. [٦٦٠]

---

[٦٥٩] جدير بالذكر أن هذا المشروع موجود فى الوقت الحالى تتم مناقشته فى اللجنة الخاصة بالبيئة فى مجلس الأمة الكويتى، والرأى منقسم داخل اللجنة بشأنه فالبعض يرى طرحه للمناقشة بحالته ، والبعض الآخر يرى عدم الحاجة للمشروع وكفاية وضع بعض التعديلات على قانون الهيئة العامة للبيئة الحالى رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ والمعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ . ونحن من جانبنا نرى أنه من الأوفق طرح المشروع الجديد للمناقشة وذلك لضمان التناسق وعدم التناقض بين القانون المطبق والتعديلات المطلوب إدخالها عليه . ولسد أوجه النقص التى كشف العمل عن وجودها فى القانون الحالى.

[٦٦٠] نصت المادة (٧٧) من مشروع القانون على أن " تحدد بقرار من المجلس الأعلى (للهيئة العامة للبيئة) المناطق المحمية فى الدولة ، ويتضمن القرار حدودها الجغرافية وتصنيفها وتنظيمها وكيفية إدارتها مما يكفل حمايتها من التلوث والمحافظة على التنوع الحيوى والتراث الطبيعى ".

ونصت المادة (٧٨) من المشروع على أن " يحظر إدخال أى نوع من الحيوانات أو النباتات التى لا تنتمى إلى البيئة فى المحميات الطبيعية أو القيام بأى عمل من شأنه عرقلة الجهود المبذولة للمحافظة على البيئة الطبيعية بصفة عامة أو المساس بها أو التعرض أو الإضرار بالكائنات البرية أو البحرية داخل المحميات أو إتلاف محتوياتها بأى شكل من الأشكال ، ويحدد مجلس الإدارة بقرار منه الأنشطة المحظورة وغير المحظورة فى المحميات الطبيعية.

ولم يقتصر المشروع على إنشاء المحميات الطبيعية وإنما أعطى طبيعة خاصة لمنطقة جون الكويت باعتبارها منطقة ذات خصائص بيئية معينة ، فقد قرر المشروع فى المادة (٨١) منه حظر ممارسة أى نشاط ضار بالبيئة فى منطقة جون الكويت [٦٦١] ، وعلى الأخص الأنشطة المتعلقة بتصريف مياه الصرف الصحى ، أو الصناعى ، أو إلقاء أى مخلفات ، أو ردم السواحل ، أو إقامة المسنات ، أو الصيد لكافة الكائنات البحرية ، أو إقامة الحظور ، ومزارع الأسماك ، أو إقامة المنشآت أو الشاليهات . وأجازت المادة بقرار من المدير العام للهيئة العامة للبيئة حظر أى أنشطة أخرى ذات تأثير سلبى على الجون.

ومن أجل الاحتياط الكافى فى حماية التنوع الحيوى داخل المحميات الطبيعية أو خارجها وضع المشروع فى المادتين الخامسة والسبعين والسادسة والسبعين حظراً عاماً على صيد أو قتل أو إمساك أو جمع أو إيذاء أو حيازة أو نقل أو الاتجار فى الكائنات الفطرية المهددة بالانقراض سواء كانت كائنات برية أو بحرية ، بل إنه منع حتى مجرد المساس بصغارها أو بيضها أو أعشاشها أو ملاجئها. [٦٦٢]

= ويجوز لمجلس الإدارة التصريح لبعض الجهات للقيام بالأنشطة المحظورة فى المُحميات للأغراض العملية والأمنية والبترولية فى فترات الحظر ".

ونصت المادة (٧٩) من المشروع على أن " تتولى الهيئة بالتعاون مع الجهات الأخرى ذات العلاقة عمليات الرصد والمراقبة المستمرة لضمان تنفيذ الخطط والقرارات واللوائح الخاصة بالمحميات ، وكذلك تنفيذ البرامج الخاصة بحماية وانتشار الحيوانات والنباتات وعلى الأخص الأنواع المهددة بالانقراض وإعادة توطين الأنواع المنقرضة ".

وقررت المادة (٨٠) من المشروع أن " يحظر إتلاف أو المساس أو الاتجار بالتراث الثقافى الثابت أو المنقول كما يحظر إقامة المنشآت المدنية أو العسكرية فى المواقع الأثرية ذات القيمة التاريخية والسياحية والدينية ".

[٦٦١] وهو عبارة عن لسان من البحر داخل اليابسة ، ومياهه ضحلة لا تزيد عن ٢٠ متراً ، ويعتبر من أبرز المعالم الساحلية فى الكويت ، وهو مكان جيد لتكاثر الأسماك ، فهو يعتبر حضانة طبيعية للأحياء البحرية.

[٦٦٢] نصت المادة (٧٥) من المشروع على أن " يحظر صيد أو قتل أو إمساك أو جمع أو إيذاء أو حيازة أو نقل الكائنات الفطرية البرية والبحرية المهددة بالانقراض حية كانت أو ميتة أو المساس بصغار هذه الكائنات أو بيضها أو أعشاشها أو ملاجئها ، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون أنواع هذه الكائنات. =

ويفضل هذا المشروع سابقه الذى أعد عام ١٩٩٠ - السابق الحديث عنه - فى أنه لم يحصر ويحدد المحميات الطبيعية فى دولة الكويت ، وإنما ترك تحديدها لقرار يصدر من المجلس الأعلى للهيئة العامة للبيئة . ولا شك أن ذلك من شأنه أن يعطى مرونة فى تحديد المحميات الطبيعية ، فلا يحتاج الأمر إلى إصدار قانون بكل محمية طبيعية تظهر مستقبلاً.

إلا أن المشروع الأخير يُنتقد من ناحية عدم تضمنه تعريفاً محدداً للمحميات الطبيعية ، أو حتى مجرد وضع معايير تسترشد بها الجهات الإدارية المختصة للقول بأن منطقة ما لها طابع المحمية الطبيعية . ولا شك أن هذا له خطورته من ناحية التدخل فى النشاط الفردى من أجل حماية التنوع البيولوجى والطبيعى داخل المحمية الطبيعية ، فهذا الضبط الخاص لا يكون إلا بنص تشريعى بحكم تدخله فى حقوق وحريات الأفراد مثل حقوقهم فى الصيد والرعى والعمل وحرية الذهاب والرواح.

ويبدو أن عدم وجود تشريع منظم لحماية وصيانة المحميات الطبيعية دفع بالسيد النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع - والذى يرأس فى ذات الوقت المجلس الأعلى للهيئة العامة للبيئة - إلى إصدار قرارات باعتبار بعض المحميات الطبيعية القائمة بالفعل مناطق عسكرية [٦٦٣] يمنع على المدنيين دخولها

= ويستثنى من ذلك الصيد للأغراض العلمية بعد موافقة الجهات المعنية المختصة بالتنسيق مع الهيئة . كما يحظر إدخال أى كائنات حية حيوانية أو نباتية تخل بالتوازن الطبيعى للبيئة ، وكذا اقتلاع أو القيام بأى عمل من شأنه الإضرار بالشعاب المرجانية ومكوناتها نهائياً ".
كما نصت المادة (٧٦) من المشروع " يحظر الاتجار فى الكائنات الفطرية المهددة بالانقراض أو بأى جزء منها أو منتجاتها الواردة فى اتفاقية (CITES) والاتفاقيات الدولية الأخرى السارية ويجوز بقرار من المدير العام بالتعاون مع الجهات المختصة إضافة بعض الأنواع الأخرى.
ويستثنى من ذلك الحالات التى يرخص لها من الجهات المختصة بعد موافقة الهيئة للأغراض العلمية أو العلاجية أو لحدائق الحيوان أو المعارض ".

[٦٦٣] من ذلك قرار وزير الدفاع رقم (٢٥٢) لسنة ١٩٩٥ والذى نص فى مادته الأولى على أن " يعتبر المنتزه القومى الواقع فى منطقة جال الزور شمال البلاد منطقة عسكرية محظورة طبقاً للإحداثيات والاتجاهات والمناطق الموضحة فى الخريطة المرفقة والتى تعتبر جزءاً لا يتجزأ من هذا القرار ".

أو الاقتراب منها ، وذلك من أجل توفير الحماية لها فى ظل غياب نص تـشريعى يخول سلطات الضبط الإدارى ممارسة الإجراءات الضبطية فيها.

وفى جمهورية مصر العربية ينظم المحميات الطبيعية القانون رقم ١٠٢ لـسنة ١٩٨٣ حيث يوجد فى الوقت الحالى عدد ثلاثة وعشرون محمية طبيعية فى مصر [٦٦٤]

= ونص فى مادته الثانية على أن " يمنع جميع المواطنين والوافدين من الدخول أو الاقتراب من هذه المنطقة مع مراعاة أحكام المادة (١٦) من القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٠ المشار إليه أعلاه فى حالة المخالفة " . فالمادة الثانية المذكورة أحالت إلى قانون الجزاء بشأن المخالفات التى تقع بالاعتداء على المحميات الطبيعية بالمخالفة لهذا القرار.

[٦٦٤] وهذه المحميات حسب ترتيب إعلانها كمحميات طبيعية من الأقدم إلى الأحدث هى :

١- رأس محمد وجزيرتا تيران وصنافير جنوب سيناء أعلنت كأول محمية طبيعية سنة ١٩٨٣ وتتميز بشعابها المرجانية النادرة وأسماكها الملونة وتقع جنوب سيناء على بعد ١٢ كيلو متراً من شرم الشيخ.

٢- الزرانيق شمال سيناء : أعلنت محمية سنة ١٩٨٥ ، وهى المحطة الرئيـسية فـى رحلة ٢٤٤ نوعاً من الطيور المهاجرة كالبجع والباشروش والقمرى وتقع على بعد ٢٥ كيلو متراً غربى العريش.

٣- علبة بالبحر الأحمر : أعلنت محمية سنة ١٩٨٦ ، وتتميز بالغابات الكثيفة لنبات " المانجروف " الذى تعيش فيه القنافذ والغزلان والنعام ، وتقع على البحر الأحمـر بشريط ساحلى يمتد من الغردقة وحتى الحدود مع السودان.

٤- العميد بمطروح : أعلنت محمية سنة ١٩٨٦ ، وجزء منها أعلنته اليونسكو ضـمن أهم شبكات المحيط الحيوى فى العالم ، وتتميز بنباتاتها الطبية وتقع قرب العلمـين على بعد ٨٣ كيلو متراً غرب الإسكندرية.

٥- سالوجا وغزال : أعلنت محمية سنة ١٩٨٦ ، وتنفرد بنحو ٩٤ نوعاً من النباتـات التى لا توجد مثلها فى العالم ، ووفرت الحياة لنحو ٦٠ نوعاً من الطيور النـادرة كالسكسكة وعصفور الجنة وتقع على جزيرتى سالوجا وغزال على بعـد ٣ كيلـو مترات شمال خزان أسوان بالنيل.

٦- بحيرة المنزلة : وتعرف أيضاً باسم " أشتوم الجميل " وجزيـرة تنـيس وأعلنـت كمحمية سنة ١٩٨٨ بناء على توصية دولية من الأمم المتحدة وتأتى أهميتها لندرة بيئتها وتنوعها بين المياه العذبة والمالحة وهجرة ٣٠٠ ألف طائر سنوياً إليها ، وتقع شمال شرق الدلتا على بعد ٧ كيلو مترات غرب بورسعيد. =

٧- - سانت كاترين : أعلنت محمية سنة ١٩٨٨ ، وتتميز بصخورها الجرانيتية الحمراء ، وأشجار الفاكهة النادرة ونباتاتها الطبية وتقع وسط سيناء.

٨- وادى العلاقى : أعلنت محمية سنة ١٩٨٩ للحفاظ على ندرة ٩٢ نوعاً من النباتات و ١٥ نوعاً من الحيوانات و ١٦ نوعاً من الطيور كلها فى طريقها للانقراض . وتقع على أطراف بحيرة ناصر على بعد ١٨٠ كيلو متراً جنوب شرق أسوان.

٩- الغابة المتحجرة بالمعادى (القاهرة) أعلنت محمية سنة ١٩٨٩ ، وهى ظاهرة طبيعية فريدة وتتميز بجذوع أشجارها المتحجرة التى يزيد عمرها على ٣٥ مليون سنة . . وتقع شرق القاهرة على بعد ١٨ كيلو متراً من المعادى.

١٠- الوادى الأسيوطى : أعلنت سنة ١٩٨٩ كمحطة بحثية لتربية الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض وتقع شرق النيل قرب أسيوط.

١١- محمية طابا : أعلنت سنة ١٩٩٧ وتتميز بأشجار الدوم وكائنات أخرى نادرة وجمال طبيعى وشعاب مرجانية وتقع على الحدود الشرقية لسيناء.

١٢- وادى الريان بالفيوم : أعلنت محمية سنة ١٩٨٩ وتتميز بنحو ١٥ نوعاً من الحيوانات النادرة كثعلب الفنك و ١٦ نوعاً من الزواحف وأكثر من ١٠٠ نوع من الطيور النادرة وتقع جنوب غرب الفيوم وتتكون من جبلين بينهما منطقة شلالات وبحيرتان.

١٣- بركة قارون بالفيوم : أعلنت محمية سنة ١٩٨٩ كأقدم بحيرة طبيعية فى العالم وجد بها بقايا أقدم قرد فى العالم وتقع بين مدينة الفيوم ووادى الريان.

١٤- قبة الحسنة بالجيزة : أعلنت محمية سنة ١٩٨٩ وهى كيلو متر مربع واحد من الصخور والتكوينات الطبيعية الفريدة وتعكس تاريخاً معقداً عن شكل الأرض من ملايين السنين وهى سلسلة متعاقبة من القباب المعتدلة والمقلوبة يقول علم الجيولوجيا عن طبيعتها إنها لا توجد سوى فى باطنة الأرض . وتقع المحمية بأبى رواش على طريق القاهرة الإسكندرية الصحراوى.

١٥- وادى سنور ببنى سويف : أعلنت محمية سنة ١٩٩٢ ، وهى كهف فى باطن الأرض اكتشف مصادفة وتمثل كنزاً حقيقاً من الألباستر الشفاف حجمه ١٥٧,٥ ألف متر مكعب .. وتقع فى وادى سنور على بعد ٧٠ كيلو متراً جنوب شرق بنى سويف.

١٦- نبق جنوب سيناء : أعلنت محمية سنة ١٩٩٢ وتجمع فى بيئتها بين أنواع متضاربة من الحياة تشمل الشعاب المرجانية وغابات المانجروف والكثبان الرملية والأراضى الرطبة والصحارى والواحات وتقع بين مدينتى طابا وشرم الشيخ. -

موزعة على غالبية إقليم الدولة ويقع جزء منها بمنطقة سيناء ، وطبقاً للمادة الأولى من القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ يتم تحديد المحمية الطبيعية بقرار يصدر من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح جهاز شئون البيئة.

وطبقاً لما جاء بنص المادة الخامسة من قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ يتولى جهاز شئون البيئة إدارة المحميات الطبيعية والإشراف عليها ، وذلك عن طريق فروعه الإقليمية الموجودة بالقرب من كل محمية من المحميات الطبيعية . وكان القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ قد أنشأ صندوقاً خاصاً للمحميات الطبيعية له موارده

١٧- - أبو جالوم جنوب سيناء : أعلنت محمية سنة ١٩٩٢ لطبيعتها الخاصة فى اقتراب الجبال من الشواطئ ووجود الوديان بينها لذلك تزخر بأنواع نادرة من الكائنات .. وتقع بالقرب من طابا.

١٨- الأحراش شمال سيناء : أعلنت سنة ١٩٩٧ ، وتقع بين محميتى الزرانيق وبحيرة المنزلة لأنها امتداد لهما وللطيور المهاجرة.

نقلاً عن أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١١٧، هامش ٢ .

١٩، ٢٠- محميتا الصحراء البيضاء بمحافظة الوادى الجديد وقد أعلنتا كمحميتين طبيعيتين فى عام ٢٠٠٢ بموجب قرارى رئيس مجلس الوزراء رقمى ١١٤٥ ، و ١٢٢٠ لسنة ٢٠٠٢ المنشورين بالوقائع المصرية فى العددين ١٤٦ الصادر فى ٢٩ يونيو ٢٠٠٢ والعدد رقم ١٦٠ الصادر فى ١٥ يوليو ٢٠٠٢ وتقع بمنطقة واحة الفرافرة، وتمتاز بالكائنات البرية والمائية التى تعيش فيها وكذلك بالعناصر النباتية ذات المستوى الجمالى العالى.

٢١، ٢٢ - محميتا منطقة سيوة بمحافظة مرسى مطروح وقد أعلنتا كمحميتين فى عام ٢٠٠٢ بموجب قرارى رئيس مجلس الوزراء رقمى ١١٤٦ ، ١٢١٩ لسنة ٢٠٠٢ وهما منطقتان متاخمتان لواحة سيوة وتمتازان بكائناتهما الحية المتميزة وطبيعتهما جغرافية وجيولوجية نادرة.

٢٣- محمية وادى الجمال بمحافظة البحر الأحمر وقد أعلنت كمحمية طبيعية بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٤٣ لسنة ٢٠٠٣ المنشور بالوقائع المصرية فى العدد ٢٥ الصادر بتاريخ ٣٠ يناير ٢٠٠٣ وتقع بمنطقة حماطة بمحافظة البحر الأحمر وهى تضم منطقتين للسياحة البيئية وتمتاز بالطيور والحيوانات النادرة التى تعيش بها وكذلك بتكويناتها الجيولوجية والجغرافية البديعة. -

الخاصة ويتم صرف هذه الموارد على تنمية وتحسين بيئة المحميات الطبيعية وصيانتها ، ولكن بصدور قانون البيئة المصرى الحالى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ قرر فى المادة ١٤ منه إنشاء صندوق حماية البيئة ونص على أن تؤول إليه موارد صندوق المحميات الطبيعية فضلاً عن موارده الأخرى السابق الحديث عنها.

وقد أعطى قانون المحميات الطبيعية رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ وكذلك قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ سلطة ضبط إدارى خاص لحماية المحميات الطبيعية تملك الحد من النشاط الخاص للأفراد والجماعات داخل منطقة المحمية من أجل حماية مكوناتها . بحيث يتم منع القيام بأى أعمال ، أو تصرفات أو أنشطة ، أو إجراءات من شأنها تدمير ، أو إتلاف ، أو تدهور البيئة الطبيعية ، أو الإضرار بالحياة البرية أو النباتية ، أو المساس بالمستوى الجمالى داخل منطقة المحميات الطبيعية . مثل صيد أو نقل أو قتل أو إزعاج الكائنات البرية أو المائية ، أو القيام بأعمال من شأنها القضاء عليها أو الحد من نموها أو التأثير فى الخصائص الوراثية لها ، أو إتلاف أو نقل النباتات الكائنة بمنطقة المحمية ، أو إتلاف أو نقل أو تدمير أو تغيير التكوينات الجيولوجية أو الجغرافية أو الآثار أو النقوش التاريخية بالمحميات أو إدخال أجناس غريبة من الحيوانات أو النباتات أو الكائنات الحية الدقيقة لمنطقة المحمية ، حتى ولو كانت هذه الأجناس لا تؤثر على التنوع البيولوجى لهذه المحمية.

كذلك يجوز تدخل الضبط الإدارى لحظر تلويث تربة أو مياه أو هواء منطقة المحمية بأى شكل من الأشكال وكذلك المناطق المؤثرة عليها . ويكون لها منع سكب أو تصريف السوائل أو المواد الكيميائية أو الزيوت أو النفايات أو أى مواد مشعة على اختلاف أنواعها ، أو أى مواد غريبة فى منطقة المحمية أو المناطق المحيطة بها مما قد يؤدى إلى الإضرار بالمستوى الجمالى أو التنوع البيولوجى أو الصفات الوراثية لكائنات المحمية.

كذلك يجوز تدخل الضبط الإدارى لحظر إقامة المبانى أو المنشآت أو شق الطرق أو تسيير المركبات أو ممارسة أى أنشطة زراعية أو صناعية أو تجارية أو

سياحية فى منطقة المحمية أو المناطق المجاورة لها ، ويجوز بتصريح من جهاز شئون البيئة ممارسة بعض هذه الأنشطة فى ضوء القواعد والإجراءات التى بينها القانون وبشرط ألا تؤثر هذه الأنشطة على المحميات الطبيعية.

وفى المملكة العربية السعودية صدر فى عام ١٩٩٤ نظام المناطق المحمية للحياة الفطرية ، ويتكون هذا النظام من ثمانى عشرة مادة تسرى أحكامها على المحميات الطبيعية فى البر السعودى وفى مياهها الإقليمية. [٦٦٥] وقد أوكل هذا النظام إلى الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها (متمثلة فى مجلس إدارتها) - السابق الحديث عنها - بتحديد موقع المنطقة المحمية ومساحتها بالاتفاق مع الجهات المختصة ، وإدارة المنطقة المحمية وتحديد نوعها والغاية من إقامتها والقيود التى ترد على استخدامها والانتفاع بها ، وبيان الشروط الواجب توافرها من الناحية الفنية والبيئية فى المنطقة التى يتم إعلانها كمحمية طبيعية . وأوجب ضرورة الإعلان عنها فى وسائل الإعلام المرئية والمقروءة ، ولم يجز النظام إقامة المنطقة المحمية على أراضٍ مملوكة ملكية خاصة.

وقد أعطى هذا النظام لموظفى الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها سلطة ضبط إدارى للمحافظة على المحميات الطبيعية داخل المملكة ، وذلك عن طريق منع أى عمل من شأنه الإضرار بهذه المحميات ، مثل الصيد فى جميع أشكاله ووسائله ، والاحتطاب والرعى أو الزراعة داخل المناطق المحمية ما لم يتم وفقاً للقواعد التي يصدرها مجلس إدارة الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية.

كذلك يكون لها حظر حصاد المواد النباتية أو جمعها أو قطعها أو تشويهها أو استئصالها أو قطفها أو تحطيم فصائلها أو إتلاف الأشجار الحية أو أخذها من المناطق المحمية بأى طريقة كانت.

---

[٦٦٥] انظر بشأن نظام المحميات الطبيعية فى المملكة العربية السعودية والجهات القائمة عليه كلاً من أ.د. بدرية عبد الله العوضى ، أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والدولى ، دور القانون فى المحافظة على المحميات الطبيعية ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ وما بعدها - د. سلوى توفيق بكير ، الحماية الجنائية للبيئة وتطبيقاتها فى المملكة العربية السعودية، المرجع السابق ، ص ١٥١ وما بعدها.

كما يحظر إلقاء النفايات والمخلفات بجميع أشكالها أو إحداث أى عمل له أثر سلبى على الأحياء الفطرية داخل المحمية الطبيعية.

المطلب الثانى

الضبط الإدارى الخاص بالبيئة العمرانية

يُقصد بالضبط الإدارى الخاص بالبيئة العمرانية التدخل بنص تشريعى فى النشاط الخاص للأفراد والجماعات فى مجال البناء والتعمير ، بغرض حماية النظام العام للبيئة العمرانية ، وذلك عن طريق التأكد من مطابقة المبانى والإنشاءات للأصول الفنية والمواصفات العامة للبناء والنواحى الصحية والبيئية.

وعلى ذلك فإن الضبط الإدارى الخاص بالبناء والتعمير لا يستهدف حماية البيئة وحدها وإنما يستهدف بجوارها حماية الأمن العام لأفراد المجتمع ، عن طريق التأكد من مطابقة المبانى والمنشآت للأصول الفنية الصحيحة والقواعد السليمة فى البناء والتعمير حتى لا تنهار تلك المبانى وتضر بأمنهم العام ، كما أنه يستهدف حماية الصحة العامة عن طريق مراعاة المسافات المناسبة بين المبانى والمنشآت، ووجود مناور وفتحات تهوية جيدة لها . علاوة على ذلك فإنه يستهدف كذلك حماية السكينة العامة عن طريق مراعاة مسافات مناسبة فيما بين الإنشاءات وتصميمها بشكل معين يمنع وصول ضوضاء منزل إلى سكان المنزل المجاور ، كذلك منع إنشاء طرق عامة لتسيير المركبات وسطها ، علاوة على بعدها عن المناطق الصناعية والمحلات المقلقة للراحة.

فالضبط الإدارى الخاص بالبناء والتعمير وإن كان يتضمن أهداف الضبط الإدارى العام التقليدية الثلاثة – السابق الحديث عنها – فإنه يضم إلى جوارها كهدف مستقل عنها حماية البيئة العمرانية وهذا الهدف الأخير هو الذى يعطيه وصف الضبط الإدارى الخاص ، لذلك وجب أن يكون هذا النوع من الضبط مقرراً بمقتضى نص تشريعى عندما يقيد حرية الملك الخاص من أجل حماية البيئة العمرانية.

وقد جرت تشريعات البناء والتعمير فى الكثير من الدول على منح السلطات المحلية أو البلدية سلطة ضبط إدارى خاص فى مجال البناء والتعمير ، فتم فرض تقنية الترخيص كإحدى تقنيات الضبط الإدارى فى مجال البناء والتعمير ، إذ يجب الحصول على هذا الترخيص قبل البدء فى إنشاء المبانى وعند تعديلها سواء بالتوسيع أو التعلية أو إزالتها أو هدمها (٦٦٦) . وبذلك تضمن سلطات الضبط الإدارى رقابة مستمرة على المبانى فى كافة نواحيها وذلك حفاظاً على البيئة والعمران.

ففى فرنسا تم فرض نظام تراخيص البناء بهدف تسهيل مهمة إدارات التنظيم فى التأكد من احترام المقدمين على إقامة المبانى لعدد من القواعد القانونية الآمرة المتعلقة بملكية الأراضى ، واستغلالها ، والانتفاع بها ، وتخطيطها عمرانياً ، والهدف الرئيسى من تقرير هذه القواعد احترام القواعد الخاصة بملكية الأراضى الفضاء المعدة للبناء سواء تعلقت بالمصْلحة العامة أو بالمصلحة الخاصة بملاك البناء ، وذلك وفقاً للغاية المقررة من البناء وطبيعته ومدى مطابقته للمواصفات العامة التى يحددها الحى التابع له المبنى. (٦٦٧)

علاوة على أن نظام البناء والتعمير فى فرنسا له علاقة كبيرة بحماية البيئة من التلوث فقد تضمنت اللائحة القومية للبناء الصادرة فى ١٤ يونيو ١٩٦٩ ، وكذلك اللائحة القومية للتعمير المدنى الصادرة عام ١٩٦١ ، وأيضاً قوانين الصحة الإقليمية والبلدية العديد من الاشتراطات الخاصة بحماية البيئة مثل سعة الغرف وقواعد الإضاءة والتهوية ، والعزل الصوتى ، والصرف الصحى ، ومنع تلوث الهواء ، والروائح الكريهة وتفريغ القمامة ، ونسب البناء من إجمالى مساحة

---

(٦٦٦) انظر بشأن نظام التراخيص فى مجال البناء والتعمير . د. السيد أحمد مرجان ، تراخيص أعمال البناء والهدم بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحدث أحكام القضاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٨٦ وما بعدها – د. محمد عثمان جبريل ، الترخيص الإدارى ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ١٠.

(٦٦٧) انظر فى تفصيل ذلك كلاً من :

H. JACQUOT : Droit de l'urbanisme, 10ᵉ éd , 1989 , Dalloz, P. 446 et s.
L. Jacquignon : Le Droit de l'urbanisme, éd , Eyrolles, Paris, 1967 , P. 35.

الأرض ، وكذلك المساحات الخضراء التي يجب تركها لتنقية الجو ومنع التلوث حول المباني. (٦٦٨)

وفي دولة الكويت تم فرض نظام تراخيص البناء بموجب قرار وزير الدولة للشئون البلدية (١٣٠) لسنة ٢٠٠٨ ، حيث قرر في المادة الأولى منه عدم جواز إنشاء مبانٍ أو إقامة أعمال أو توسيعها أو تعليتها أو هدمها أو ترميمها أو تعديلها أو تغيير معالم أي عقار بحفره أو ردمه أو تسويته إلا بعد الحصول على ترخيص في ذلك من البلدية.

أحسن هذا القرار الجديد إذ أضاف ترميم المباني إلى الأشياء التي تحتاج إلى ترخيص من البلدية حيث كان القرار رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٥ لا يشترط في مادته الأولى ضرورة صدور ترخيص بشأن أعمال الترميم على الرغم من خطورتها على البيئة العمرانية ، وما تتطلبه من رقابة الأجهزة البلدية على تنفيذ هذه الأعمال ذلك أن أعمال الترميم إذا تم مباشرتها دون الحصول على ترخيص قد تكون غير مجدية في توقي خطر تهدم البناء.

وقد أوضحت المادة الثانية طريقة تقديم طلب الترخيص ، والبيانات والمستندات التي ترفق به ، كذلك موافقة بعض الجهات عليه (٦٦٩) ومما يحمد لهذه

---

(٦٦٨) انظر في ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ٩٥ وما بعدها – والمرجع الفرنسي المشار إليه بذات هامش الصفحة .
J.M. Auby & R. Ducos – Ader , Droit administratif, Précis Dalloz. 1973 , P. 842 , 879 .

(٦٦٩) تنص المادة الثانية من القرار على أن " يقدم طلب الحصول على الترخيص لأي من الأعمال المشار إليها في المادة الأولى على النموذج المعد لذلك إلى الإدارة المختصة بالبلدية ويجب أن يكون موقعاً عليه المالك أو من يمثله قانوناً ومرفقاً به الملحقات الآتية :

١– البيانات والمستندات والرسومات المعمارية والإنشائية والتنفيذية التي تحددها البلدية ويجب أن تكون الرسومات أو أية تعديلات فيها موقعاً عليها من مهندس مرخص له بمزاولة المهنة في الكويت ، ويجوز للبلدية إعفاء المباني قليلة القيمة من توقيع المهندس على الرسومات.

المادة أنها تطلبت موافقة الهيئة العامة للبيئة على الأعمال المطلوب إصدار الترخيص بشأنها ، فهي خير من يُقدّر - بما تملكه من وسائل وفنيين - ما إذا كان في الأعمال المطلوبة الترخيص بشأنها إضرار بالبيئة من عدمه.

وقد بينت المادة الخامسة من القرار كيفية إصدار الترخيص ، والمعاينات التي تتم قبل إصداره ، كما أجازت المادة السابعة إلغاء الترخيص إلغاءً إدارياً من مدير عام البلدية أو تعديله ووقف جميع الإجراءات المترتبة على تنفيذه إذا ثبت أن الترخيص صدر بالمخالفة للقانون وذلك بشرط ألا يكون المالك قد شرع في القيام بأعمال البناء ، فإذا كان قد شرع في البناء بالفعل ، جاز لمدير عام البلدية وقف جميع الأعمال وتعديل الترخيص والرسومات بما يتفق مع الأنظمة القانونية المعمول بها.

والواقع أن هذا النص مستحدث ولم يكن له نظير في القرار السابق رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٥ ، وقد جاء لمعالجة حالة تحدث كثيراً في الواقع العملي حيث يحصل بعض الأفراد بطريقة أو بأخرى على تراخيص بناء تخالف القانون ، ولم تكن البلدية تملك حيالهم أي وسيلة لإلغاء هذا الترخيص ، فجاء هذا النص لمعالجة هذه الحالة لا سيما وأن التراخيص الصادرة بالمخالفة للقانون تتحايل على قواعد الارتفاع والمناور وهي أمور مهمة لحماية البيئة العمرانية والصحة البيئية لسكان المنطقة الموجود بها العقار.

ولكن يؤخذ على هذا النص الجديد أيضاً أنه قنن وضع من قام بالبناء استناداً لترخيص بالمخالفة للقانون وعن طريق الغش مع أن القاعدة أن الغش يفسد كل أمر ، لذلك فإننا نرى ضرورة المساواة بين الحالتين ، بحيث يتم إلغاء الترخيص بالنسبة لمن

٢- - البيانات والمستندات المتعلقة بملكية الأرض وذلك على مسؤولية طالب الترخيص وبغير أي مساس بحقوق ذوي الشأن المتعلقة بهذه الأرض.

٣- موافقة الهيئة العامة للبيئة والجهات المختصة بالنسبة للمباني المقامة في المناطق الصناعية أو المعدة للاستغلال الصناعي.

٤- موافقة الإدارة العامة للإطفاء بالنسبة للأبنية التي تحددها البلدية.

٥- موافقة وزارة الطاقة على الخدمات الخاصة بالكهرباء والماء وعلى الإدارة المختصة بتلقي طلبات الترخيص أن تعطي طالب الترخيص إيصالاً باستلام الطلب ومرفقاته.

قام بالبناء أو من لم يقم ، مع إزالة الأعمال التى تم تنفيذها إدارياً ، لأنها لا توجد حماية قانونية لها ، باعتبار أنها تمت بناءً على ترخيص مخالف للقانون.

وقد أعطت المادة الثامنة عشرة من القرار لموظفى البلدية سلطة ضبط إدارى خاص فلهم حق دخول مواقع الأعمال لمراقبة سير العمل على الوجه الصادر به الترخيص وإثبات ما يقع من مخالفات واتخاذ الإجراءات المقررة فى شأنها ، ويكون لهم التنبيه كتابةً على الصادر لهم الترخيص أو المشرفين على التنفيذ إلى ما يحدث فى هذه الأعمال من إخلال بالأصول الفنية وسوء استخدام المواد ، ويجب على المالك أو من يمثله قانوناً وكذلك المقاول أو المهندس المشرف تمكين هؤلاء الموظفين من القيام بواجباتهم فى هذا الشأن. [٦٧٠]

وفى جمهورية مصر العربية تقرر نظام تراخيص البناء الحالى بموجب القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ بشأن توجيه وتنظيم أعمال البناء والمعدل بمقتضى القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ حيث حددت المادة الرابعة [٦٧١] منه أعمال البناء والعمران التى تتطلب صدور ترخيص بشأنها ، ومنها : إنشاء المبانى أو إقامة الأعمال أو توسيعها أو تعليتها أو تعديلها أو تدعيمها أو إجراء أى تشطيبات خارجية لها وعليه فلا بد من الحصول على ترخيص من إدارة التنظيم المختصة بشأن هذه الأعمال قبل مباشرتها أو الشروع فيها بأى عمل وإلا أضحت هذه الأعمال مخالفة للقانون للقيام بها بدون ترخيص. [٦٧٢]

---

[٦٧٠] راجع فى ذلك المادة الثامنة عشرة من القرار رقم (١٣٠) لسنة ٢٠٠٨ .

[٦٧١] تنص المادة الرابعة من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ المعدلة بمقتضى القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ على أنه " لا يجوز إنشاء مبانٍ أو إقامة أعمال أو توسيعها أو تعليتها أو تعديلها أو تدعيمها أو هدمها أو إجراء أى تشطيبات خارجية إلا بعد الحصول على ترخيص فى ذلك من الجهات الإدارية المختصة بشئون التنظيم وفقاً لما تبينه اللائحة التنفيذية ".

[٦٧٢] انظر د. السيد أحمد مرجان ، تراخيص أعمال البناء والهدم ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ – والمستشار حامد الشريف، شرح أحكام المبانى فى التشريع المصرى فقهاً وقضاءً ، القاهرة ، طبعة ١٩٨٣ ، بدون دار نشر ، ص ٥٣ وما بعدها – د. محمد أحمد فتح الباب ، النظام القانونى لأحكام البناء فى مصر ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ١٣٨.

ولم تجز الفقرة الثالثة من المادة الرابعة – سالفة الذكر – صدور ترخيص بالمبانى والأعمال المشار إليها ، إلا إذا كانت مطابقة لأحكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته ، ومتفقة مع الأصول الفنية والمواصفات العامة ومقتضيات الأمن والقواعد الصحية التى تحددها اللائحة التنفيذية للقانون.

وقد أسند القانون للائحة التنفيذية بيان الاختصاصات المخولة لسلطات الضبط الإدارى المحلية فى وضع الشروط المتعلقة بأوضاع وظروف البيئة والقواعد الخاصة بالواجهات الخارجية.

وقد بينت المواد أرقام (٢٢) و (٢٣) و (٢٤) و (٢٥) و (٢٦) من اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار وزير الإسكان والمرافق رقم ٢٦٨ لسنة ١٩٩٦ [٦٧٣] كيفية تقديم طلبات الترخيص والمستندات الواجب إرفاقها بها ، والواجبات الملقاة على الصادر لصالحه الترخيص.

وقد أعطت المادة السابعة والعشرون من اللائحة التنفيذية لسلطة الضبط الإدارى الخاص بالبناء والتعمير والمتمثلة فى مهندسى التنظيم – بالجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم بالوحدة المحلية التى يقع فى دائرتها قطعة الأرض المطلوب ترخيصها أو الصادر لها ترخيص – مكنة التحقق من مطابقة المستندات والبيانات المقدمة مع طلب الترخيص للواقع عن طريق إجراء معاينات قبل صرف الترخيص من ناحية ، والمرور على مواقع الأعمال الصادر لها ترخيص للتحقق ومتابعة ما يجرى من أعمال ومدى مطابقتها للقانون والتراخيص المنصرفة لها من الحى من ناحية أخرى.

وقد أجازت المادة التاسعة والعشرون من اللائحة التنفيذية لوزير الإسكان والمرافق بناء على طلب المحافظ المختص واقتراح المجلس الشعبى المحلى الواقع فى نطاقه قطعة الأرض المطلوب إصدار ترخيص بناء لها أن يحدد بقرارات تصدر عنه طابعاً خاصاً أو لوناً معيناً أو مادة خاصة بمظهر البناء أو إنشائه ، أو يحدد مسافات للارتداد بالبناء خلف خطوط التنظيم المعتمدة أو حدود الطريق ، وأن يحدد مسافات

---

[٦٧٣] منشور بجريدة الوقائع المصرية ، العدد رقم ١٧٠ تابع (ب) الصادر بتاريخ ١٩٩٦/٨/١.

تترك بين البناء وحدود الأرض بالقدر الذى يراه ، وتراقب سلطات الضبط الإدارى المحلى المتمثلة فى مهندسى التنظيم بالحى المختص مدى مراعاة هذه القواعد.

وفى حالة صدور ترخيص على خلاف القواعد السابقة فإنه يكون للأفراد الحق فى اللجوء إلى القضاء الإدارى بطلب وقف تنفيذ القرار الصادر الترخيص وإلغائه إذا كان من شأن قرار الترخيص الإضرار بمراكزهم القانونية وقد انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه " ومن حيث إن ما يدفع به الطاعن من عدم قبول الدعوى شكلاً لا يقوم على سند صحيح من الواقع أو القانون ، ذلك أن الترخيص الصادر الطاعن تحت رقم ١٧٧ لسنة ١٩٨٣ ، لا يتضمن أية إشارة إلى أعمال التعديل التى رخص للطاعن بها ، وعلى ذلك ، فإن القيام بأعمال التعديل ، فى واقعة المنازعة الماثلة ، وما اقتضته بحكم الضرورة واللزوم من تتابع ، يتيح لذوى الشأن وأصحاب المصلحة متى كشفت تلك الأعمال – فى تقريرهم – عن مساس بسلامة المبنى أن يقيموا الدعوى بطلب وقف تنفيذ وإلغاء الترخيص بحسبانه يخالف شرعية تقريره وأساس استلزامه قانوناً وهو التحقق من أن الأعمال التى تم إجراؤها مما لا يترتب عليها – فى المقام الأول – آثار تؤثر على سلامة العقار أو أمن السكان أو المارة أو الجيران . ولا يشترط لإقامة الدعوى بذلك سابقة التظلم عن موضوعها للجهة الإدارية المختصة أو الجهة الرئاسية لها . وعلى ذلك فإنه وأياً ما يكون من مدى صحة الترخيص من الناحية الشكلية أو الإجرائية بأن يكون طلبه وتقريره متفقاً مع الأحكام التى تضمنها القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ فى شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء المعدل بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٣ ، واللائحة التنفيذية الصادرة له ، بما تتطلبه من أوضاع وشروط يجب استيفاؤها سواء من صاحب الشأن الذى يتقدم بطلب الترخيص أو من الجهة الإدارية المختصة بالبت فى الطلب وعلى الأخص احترامها حقاً للالتزام المفروض عليها بمقتضى حكم الفقرة الثالثة من المادة ٤ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ المشار إليه من ضرورة التحقق من مطابقة الأعمال المرخص بها لأحكام القانون المشار إليه واتفاقها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة ومقتضيات الأمن والقواعد الصحية التى تحددها اللائحة التنفيذية ، ويفترض توافر كل ذلك فى

الترخيص ، باعتبار أنه - بحسب الأصل - يتمتع بقرينة الصحة التى يتمتع بها شأنه فى ذلك شأن كل قرار إدارى . فإن ما قد يترتب على تنفيذ الترخيص وحتى بافتراض الالتزام فى ذلك بما نص عليه الترخيص دون تجاوز من أثار يقدر صاحب المصلحة أنها تضر بسلامة المبنى أو أمن السكان أو الجيران أو المارة ، مما يتيح - طالما كان التنفيذ مستمراً والآثار متجددة أو متفاقمة - إقامة الدعوى بطلب وقف تنفيذ الترخيص وإلغائه ، والقول بغير ذلك مؤداه الاستمرار فى تنفيذ الأعمال ، طالما استندت إلى ترخيص ، حتى وإن ثبت فى التنفيذ أن استمرارها أو إتمامها من شأنه الإخلال بسلامة المبنى أو أمن السكان ". [٦٧٤]

المطلب الثالث

الضبط الإدارى الخاص بالطرق العامة

يُقصد بالضبط الإدارى الخاص بالطرق العامة [٦٧٥] التدخل بنص تشريعى فى النشاط الخاص للأفراد والجماعات بهدف حفظ النظام العام فى الطرق العامة. [٦٧٦]

---

[٦٧٤] حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى الطعن رقم ١٥٥٩ لسنة ٣٤ ق . جلسة ١٩٩٠/٢/٣.

[٦٧٥] وتأتى أهمية تناول الضبط الإدارى الخاص بالطرق العامة باعتباره المنوط به حفظ النظام العام الخاص بهذه الطرق ، والتى لها قيمة جوهرية فى الدول المعاصرة إذ أصبحت من السمات الحضارية للدول المتقدمة والنامية وليس هناك خلاف على الأهمية الاقتصادية للطرق العامة بجميع أنواعها ، فتلك الأهمية هى المحرك الرئيسى فى إنشائها فعلى شبكة الطرق العامة فى الدولة تزدهر تجارتها الداخلية والخارجية ، وبالطبع لا يمكن إغفال أهمية الطرق العامة من النواحى السياسية والأمنية والاجتماعية فهى من أهم دعائم التضامن السياسى واستتباب الأمن وتقوية الروابط الاجتماعية . انظر فى دراسة تفصيلية لأنواع الطرق العامة وأهميتها ونظامها القانونى كلاً من : المستشار مدحت حافظ إبراهيم ، النظام القانونى للطرق العامة ، المرجع السابق ، ص ٣ وما بعدها - د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانونى للطرق العامة ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص ٣٧ وما بعدها.

[٦٧٦] يقصد بالطريق العام الحيز أو الأرض الفضاء المملوكة للدولة والمخصص للمرور العام ويستعمله الأفراد للوصول إلى مساكنهم أو محال أعمالهم.

ويأخذ مفهوم النظام العام فى إطار الضبط الإدارى الخاص بالطرق العامة معنى واسعاً عن معناه التقليدى ، فهو لا يقتصر على حماية عناصره التقليدية الثلاثة وهى الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة وإنما يشمل بجوارها عناصر أخرى مثل حماية البيئة ، والمحافظة على سلامة الطرق وصيانتها وجمالها ، وكذلك الحفاظ على تخصيص الطرق العامة للنفع العام.

وتتوزع النصوص التشريعية المقررة لسلطة الضبط الإدارى الخاص بالطرق العامة بين عدة تشريعات مثل تشريعات البلدية والتخطيط العمرانى ، وتشريعات المرور ، والتشريعات الخاصة بالنظافة العامة ولكن يجمعها نظام قانونى واحد فجميعها تتدخل فى النشاط الخاص بهدف حفظ النظام العام الخاص بالطرق العامة.

ففى فرنسا يُمارس العمدة باعتباره سلطة ضبط محلى دوراً هاماً فى مجال ضبط حركة المرور؛ إذ يُباشر سلطات الضبط على الطرق القومية والطرق الموجودة بداخل التجمعات الحضرية [٦٧٧] فطبقاً للمادة ٢٢١٣/٢ [٦٧٨] من التقنين

- انظر المادة الثانية من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ فى شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء فى مصر المنشورة بجريدة الوقائع المصرية ، العدد رقم ١٧٠ تابع (ب) ، الصادر فى ١ / ٨ / ١٩٩٦.

[٦٧٧] انظر فى ذلك تفصيلاً د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانونى للطرق العامة ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص ٢٣٦ وما بعدها.

[٦٧٨]

1 – Art. L. 2213 – 2.

" Le maire peut. Par arrêté. motivé . eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement :

1° Interdire à certaines heures l'accès de certaines voies de l'agglomération ou de certaines de portions de voie ou réserver cet accès. à certaines heures. à diverses catégories d'usagers ou véhicules. "

2 – 2° Réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux. ainsi que la desserte des immeubles riverains.

=

العام للجماعـــات المحليـــة Code général des collectivités territoriales يكون له :

١- وضع لائحة ضبط تحظر استعمال طرق معينة فى داخل البلدة أو أجزاء محددة من هذه الطرق فى ساعات معينة ، سواء اقتصر هذا الحظر على الأفراد أو المركبات.

٢- وضع لائحة تـُنظم وقوف المركبات ووســائل المواصـــلات الأخـــرى الخاصة بأصحاب العقارات المطلة على الطريق العام.

٣- وضع قواعد عامة تنظم حق الأفراد حاملى بطاقات الوقوف المنصوص عليها فى المادة ٢٤١ / ٣ / ٢ من تقنين العمل الاجتماعى والأســرى ، بحيث يتم التوضيح للجميع أن هناك أماكن مخصصة لأصــحاب هــذه البطاقات مع بيان الأماكن التى لا يكون لهم الحق فـــى اســتعمال هــذه البطاقات فيها.

٤- لا يجوز لغير حاملى بطاقات الوقوف هذه استعمال الأماكن المــذكورة ، ويجوز لسلطات الضبط المحلى اعتبار أى مركبة تقف بدون أن يكــون صاحبها حاملاً لبطاقة وقوف عائقاً مادياً تجب إزالته.

= 3 – 3° Réserver sur la voie publique ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public des emplacements de stationnement aménagés aux véhicules utilisés par les personnes titulaires de la carte de stationnement prevue à l'article L. 241 – 3 – 2 du code de l'action sociale et des familles.

4 – Il peut délivrer des autorisations de stationnement donnant droit à l'usage de ces emplacements sur le territoire communal. aux personnes titulaires de la carte Station debout pénible prevue à l'article L. 241 – 3 – 1 du même code Le stationnement sans autorisation d'un véhicule sur ces emplacements réservés est considéré comme gênant.

نص الفقرة من المادة نقلاً عن د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانونى للطـــرق العامـــة ، المرجع السابق ، هامش ص ٢٣٧.

كذلك أجازت المادة ٢٢١٣ / ٣ (٦٧٩) من ذات التقنين للعمدة بقرار مسبب منه :

١- أن يخصص أماكن وقوف على الطرق العامة للمركبات المخصصة للمرافق العامة الحيوية مثل البنوك وبخاصة المركبات المخصصة لنقل الأموال أو المصوغات أو المعادن النفيسة . وذلك سواء بصفة مؤقتة أو دائمة.

٢- تخصيص أماكن على جانبى الطريق لوقوف مركبات النقل العام والأجرة لنقل الركاب أو شحن وتفريغ البضائع لمركبات النقل.

كذلك أجازت ذات المادة فى فقرتها الرابعة (٦٨٠) للعمدة بقرار مسبب

---

(٦٧٩)

1 – Art. L. 2213 – 3.
" Le maire peut. Par arrêté. motivé :
1° Instituer, à titre permanent ou provisoire. Pour les véhicules affectés à un service public et pour les besoins exclusifs de ce service et, dans le cadre de leurs missions.
Pour les véhicules de transport de fonds. de bijoux ou de métaux précieux, des stationnements réservés sur les voies publiques de l'agglomération. "
2 – 2 " Réserver des emplamements sur ces mêmes voies pour faciliter la rculation et le stationnement des transports publics de voyageurs et des taxis ainsi que des véhicules de transport de fonds. de bijoux ou de métaux précieux. dans le cadre de leurs missions et l'arrêt des véhicules effectuant un chargement ou un déchargement de merchandises.

نقلاً عن د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانونى للطرق العامة ، المرجع السابق ، هامش ص ٢٣٨.

(٦٨٠)

1 – Art. L. 2213 – 4 .
" Le maire peut. Par arrêté. motivé , interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animals ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques. Écologiques, agricoles, forestières ou touristiques. " =

يصدر عنه اتخاذ الإجراءات الآتية :

١- حظر مرور المركبات فى طرق معينة أو أجزاء منها فى مناطق محددة من البلدة وذلك نظراً لإمكان وجود خطورة من مرور المركبات فى هذه المناطق ، وهذه الخطورة قد تكون بسبب المحافظة على السكينة العامة أو الهواء من التلوث أو من أجل حماية المحميات الطبيعية أو لوجود طبيعة سياحية أو جمالية لهذه القطاعات أو لحماية الغابات والبيئة الزراعية فيها.

٢- وضع مواعيد محددة لدخول الطرق العامة ببعض الأماكن وبنسبة معينة من الضوضاء تبدو مقبولة بشأن الأنشطة الممارسة على الطريق العام ، ويستثنى من ذلك الأصوات المرتفعة للمركبات الناتجة عن طبيعة عمل المرفق مثال ذلك المواقف العمومية للحافلات.

وفى دولة الكويت ينظم الضبط الإدارى الخاص بالطرق العامة عدة نصوص وردت فى قانون المرور ، وقانون البلدية واللوائح الصادرة تنفيذاً له ، وتجمع هذه النصوص على إعطاء رجال المرور سلطة ضبط إدارى خاص فى حماية أمن الطريق ووقاية الصحة العامة والسكينة العامة فيه ، كما أن رجال البلدية الذين تثبت لهم صفة الضبط الإدارى يساهمون فى حماية الطرق العامة من خلال المحافظة على النظافة العامة والصحة العامة وجمال الطرق ورونقها وتخصيصها للنفع العام . وسوف نستعرض كيف يساهم كل منهم فى حماية بيئة الطرق العامة.

= 2 – Dans ces secteurs, le maire peut, en outre, Par arrêté motivé. soumettre à des prescriptions particulières relatives aux conditions d'horaires et d'accés à certains lieux et aux niveaux sonores admissibles les activités s'exercant sur la voie publique. à l'exception de celles qui relèvent d'une mission de service public.
Ces dispositions ne s'appliquent pas aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service public et ne peuvent s'appliquer d'une façon permanente aux véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche. d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels. "

نقلاً عن د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانونى للطرق العامة ، المرجع السابق ، هامش ص ٢٣٩.

يعتبر قانون المرور الكويتى رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون ٥٢ لسنة ٢٠٠١ (٦٨١) المصدر الرئيسى للقواعد المنظمة لاستعمال الطرق العامة ، ومن بين هذه القواعد إعطاء سلطة ضبط إدارى خاص لحفظ الأمن العام وسلامة الطرق ونظافتها والمحافظة على الهدوء العام فيها ، ومنع التلوث (٦٨٢) ويبدو ذلك

---

(٦٨١) جدير بالذكر أن قانون المرور رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ ليس أول تشريع لتنظيم المرور فى دولة الكويت فقد سبقه المرسوم الأميرى رقم ١٣ لسنة ١٩٥٩ وهو أول قانون ينظم المرور فى دولة الكويت عقب ذلك تم استبداله عام ١٩٧٦ بالمرسوم بقانون الحالى رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ بشأن المرور وقد صدرت اللائحة التنفيذية لهذا الأخير بموجب القرار الوزارى رقم ٨١ لسنة ١٩٧٦ ، وقد عـُدل هذا القانون بموجب القانون رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠١ حيث سلك القانون الحالى مسلكاً متشدداً فى معظم المخالفات بغية الإسهام فى الحد منها ، وفى حوادث الطريق المترتبة عليها . انظر فى تفصيل ذلك كلاً من د. خليفة ثامر الحميدة ، دور الضبط الإدارى فى حماية أمن الطريق ، دراسة فى التشريع الكويتى، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، تصدر عن جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، السنة ٢٠ العدد ٣٩ محرم ١٤٢٦ هـ ، ص ٢٩٨ – د. داوود عبد الرازق الباز ، دور الضبط الإدارى والجزاءات الإدارية فى الوقاية من حوادث المرور ، مجلة المحامى ، جمعية المحامين الكويتيين ، السنة التاسعة والعشرون ، يوليو أغسطس سبتمبر، ٢٠٠٥ ص ٧٥.

(٦٨٢) جدير بالذكر أن حماية البيئة فى نطاق قانون المرور لا تتم فقط من خلال ممارسة وظيفة الضبط الإدارى وإنما تمتد كذلك إلى وظيفة الضبط القضائى التى يمارسها رجال المرور فى كشف الجرائم التى نص عليها هذا القانون بغية تقديم مرتكبيها للمحاكمة من ذلك ما نصت عليه المادة ٣٤ من القانون من معاقبة كل من تسبب نتيجة مخالفة أحكام قانون المرور ولائحته التنفيذية فى وقوع حادث يضر بممتلكات الأفراد أو المرافق العامة ، أو كل من تعمد تعطيل أو إعاقة حركة المرور فى الطرق العامة . وما قررته المادة ٣٥ من معاقبة من يقود مركبة تصدر منها أصوات مزعجة أو ينبعث منها دخان كثيف أو رائحة كريهة أو يتطاير من حمولتها أو يسيل منها مواد قابلة للاشتعال أو مضرة بالصحة أو مؤثرة فى صلاحية الطريق أو يتساقط من حمولتها ما يشكل خطراً على مستعملى الطريق ، أو استعمال مصابيح أو مكبرات صوت أو آلات تنبيه أو أى أجهزة أخرى خلاف المصرح بها قانوناً ، أو إلحاق أضرار أو تلفيات بالعلامات المرورية والإشارات الضوئية وأجهزة الضبط والمراقبة المرورية أو تغيير معالمها أو أماكنها أو اتجاهاتها أو وضع ملصقات عليها ولكن نظراً لاقتصار هذه الدراسة على الحماية الإدارية للبيئة فإنه يخرج عن إطارها تناول الحماية التى تتم من خلال النصوص الجنائية والعقابية.

واضحاً مما قررته المادتان (٢٦ ، ٤٥) من القانون ، فقد بينت المادة (٢٦) هذه السلطة حين أوكلت إلى الأجهزة المختصة بوزارة الداخلية سلطة وضع القواعد والنظم اللازمة لتنظيم حركة المرور وتأمين سلامتها وسلامة الركاب والمشاة والمركبات والإشراف على تنفيذها ، ولهذه الأجهزة تنظيم وتحديد أماكن لافتات وإشارة المرور الضوئية وعلامات المرور الدولية وغير ذلك ، كما تنظم وتحدد أماكن انتظار ووقوف المركبات بأنواعها ، ومواقف سيارات الأجرة والباص العام ، وأماكن سير وعبور المشاة ، ولها بصفة عامة اتخاذ كافة الإجراءات وإصدار التعليمات الكفيلة بضمان حركة المرور وتأمين السلامة للجميع . كذلك قررت المادة (٤٥) بأن تتولى الأجهزة المختصة بوزارة الداخلية الإشراف على انتظام حركة المرور وتطبيق أحكام القانون.

كذلك فرض قانون المرور نظام ترخيص السوق (القيادة) كإحدى وسائل الضبط الإدارى ، فقد قررت المادة الرابعة من المرسوم بقانون رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠١ قاعدة عامة مفادها عدم جواز تسيير أى مركبة من أى نوع على الطريق إلا بعد الحصول على ترخيص وتخصيص رقم لها من الإدارة العامة للمرور. [٦٨٣]

كذلك قرر قانون بلدية الكويت رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ فى مادته الثانية [٦٨٤]

---

[٦٨٣] جدير بالذكر أن هذه المادة قد استثنت بعض المركبات من الحصول على الترخيص وهى المركبات الآلية المسجلة لدى السلطات العسكرية والتى تحمل أرقامها ، والمركبات الآلية للعابرين الأجانب والسائحين بالشروط الواردة باللائحة التنفيذية والمركبات التى تحمل أرقاماً تجارية وذلك بالشروط الواردة باللائحة التنفيذية.

[٦٨٤] تنص المادة الثانية من قانون بلدية الكويت رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ على أن " تعمل البلدية بصفة عامة على تقدم العمران وإبراز الطابع الكويتى العربى الإسلامى والمحافظة على التراث المعمارى وإبرازه بصورة متجددة وتوفير الخدمات البلدية للسكان وتتولى على وجه الخصوص إقرار المخططات الهيكلية ومسح الأراضى وتنظيم المدن والقرى والضواحى والمناطق والجزر وتجميلها ووقاية الصحة العامة فيها بتأمين سلامة المواد الغذائية والمحافظة على الراحة العامة والنظافة وسلامة البيئة وحمايتها ... ".

سلطة ضبط إدارى خاص لحماية البيئة فى الطرق العامة [٦٨٥] وقد صدرت استنادا لذلك عدة لوائح فرضت نظام الترخيص كإحدى تقنيات الضبط الإدارى للمحافظة على بيئة الطرق العامة وجمالها ورونقها ، من ذلك ما فرضته لائحة تنظيم أعمال نقل النفايات رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدلة بقرار وزير الأشغال العامة وزير الدولة لشئون البلدية رقم (٨١) لسنة ٢٠٠٧ بتحديد أوقات معينة لنقل النفايات بالطرق العامة ، وشكل معين للمركبات التى يتم النقل فيها وذلك حتى لا تتساقط أو تتسرب هذه النفايات فى الطريق العام فتؤدى إلى تلوثه وانبعاث الروائح الكريهة والإضرار به والإخلال بجماله ورونقه العام.

وما تضمنته لائحة المسالخ الصادرة بقرار وزير الدولة لشئون البلدية رقم (١١١) لسنة ٢٠٠٦ فى مادتها التاسعة من ضرورة توافر شروط معينة فى

---

[٦٨٥] ولا تقتصر حماية بيئة الطرق العامة فى نطاق قانون البلدية والمراسيم الصادرة استنادا له على وظيفة الضبط الإدارى الخاص بالطرق العامة ، وإنما يمكن توفير هذه الحماية من خلال وظيفة الضبط القضائى التى تضمنها هذا القانون والمراسيم الصادرة طبقاً له . ومن ذلك المرسوم بقانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٧ بشأن حظر بعض الأفعال المضرة بالنظافة العامة والمزروعات.

حيث **نصت المادة الأولى** منه على أن " يحظر إلقاء القمامة والأوراق والمحارم وعلب وأعقاب السجائر أو المخلفات أيا كانت على الأرصفة وفى الشوارع والطرق والميادين والساحات والمواقف والحدائق والأراضى العامة.

كما يحظر البصق فى الأماكن المشار إليها فى الفقرة السابقة أو التبول أو التغوط فى غير الأماكن المعدة لذلك ".

كما **نصت المادة الثانية** على أنه " يحظر إتلاف المزروعات والنباتات والأشجار وقطف الأزهار والثمار فى الشوارع والميادين والحدائق العامة.

كما يحظر اقتلاع الأشجار والنباتات البرية أينما وجدت فى الأراضى العامة ".

كما **نصت المادة الثالثة** على أنه " مع عدم الإخلال بأى عقوبة أشد يعاقب كل من يخالف أحكام هذا القانون بالغرامة التى لا تقل عن خمسة دنانير ولا تزيد على مائتى دينار ".

كما **نصت المادة الرابعة** على أنه " يصدر وزير الدولة للشؤون البلدية قراراً بتحديد الأشخاص المنوط بهم ضبط المخالفات المنصوص عليها فى هذا القانون ، وتحرير المحاضر اللازمة بشأنها وإحالتها إلى الادعاء العام ".

وسائل نقل المواشى والدواجن بالطرق العامة ، حتى لا تسقط من هـذه الوسـائل فتثير عدم الطمأنينة بين قائدى المركبات.

كما فرضت لائحة تـراخيص اسـتغلال الـساحات والأرصـفة العامـة للاستغلال التجارى الصادرة بقرار وزير الدولة لشئون البلدية رقم (١٤٩) لسنة ٢٠٠٦ فى مادتها الأولى عدم جواز إشغال الطرق العامة أو الميادين أو الأرصفة أو الساحات بغير ترخيص من البلدية ، وقد اشترطت لـصدور التـرخيص عـدة شروط؛ [٦٨٦] منها : الالتزام بقواعد النظافة العامة فى الطرق ، وعدم التـرخيص

---

[٦٨٦] وقد نظمت هذه الشروط المواد (٢ ، ٣ ، ٤ ، ٨) فقد نصت المادة الثانية على أن :

يلزم للترخيص باستغلال الأرصفة والساحات الواقعة أمـام المحـلات تـوفر الـشروط والضوابط الآتية :

١- أن تكون الساحة أو الرصيف بمواجهة المحل (عرض المحل) مباشرة وملاصقة لـه فقط.
٢- ألا يؤثر الاستغلال على طرق المشاة أو إعاقة الحركة بصفة عامة وعلى أن يترك ما لا يقل عن ثلاثة أمتار للمشاة وألا يزيد طول المساحة المستعملة من الرصـيف أمـام المحل عن (١٠ م) كحد أقصى باستثناء المطاعم والمقـاهى شـريطة موافقـة إدارة التنظيم على ألا تزيد المساحة على (١٠٠ م٢) مائة متر مربع شريطة الالتزام بما جاء فى البند رقم (١).
٣- أن يتم إخلاء المساحة المرخصة فى حالة تغيير نشاط المحل.
٤- يلتزم المرخص له بتبليط المساحة المرخصة له أمام المحل مع توحيد نوعيـة ولـون البلاط بعد أخذ موافقة إدارة البناء مع مراعاة أنظمة السلامة.
٥- يجوز بموافقة من البلدية القيام بالزراعات التجميلية أو أى نواحٍ جمالية أخرى والامتناع عن أى فعل ينتج عنه تشويه المنظر العام.
٦- الالتزام بقواعد النظافة العامة.

المادة الثالثة :

يجوز للبلدية الترخيص باستغلال الأرصفة والساحات بالنسبة للمحلات التى تمارس الأنشطة التالية :

١- المطاعم بمختلف أنواعها (الشوايات المغلقة – الكراسى والطاولات).
٢- المقاهى (الكراسى والطاولات).
٣- المكتبات.

إلا لأنشطة لا تتنافر مع الاستعمال الأصلي للطريق العام.

كما فرضت لائحة الزراعة للسكن الخاص النموذجي الصادرة بقرار وزير الأشغال العامة ووزير الدولة لشئون البلدية رقم (١٧٢) لسنة ٢٠٠٧ نظام الترخيص للزراعة التجميلية لساحات الأرصفة والطرق العامة والواقعة بداخل المناطق السكنية ، أو التي تحدها المناطق السكنية . فقررت السماح بالزراعة التجميلية لارتدادات الطرق الملاصقة للعقارات في مناطق السكن الخاص النموذجي بعد الحصول على ترخيص من إدارة البلدية المختصة ووضعت شروطاً محددة لهذا الترخيص حتى لا يؤدي إلى الإضرار بالطرق العامة أو التأثير [٦٨٧]

٤- - لعب الأطفال.
٥- الأواني المنزلية.
٦- البنشر وكهرباء السيارات.
٧- الدراجات بأنواعها والقوارب البحرية (الجت سكي).
٨- مكاتب بيع وشراء وتأجير السيارات.
٩- مواد البناء.

المادة الرابعة :

يجوز للبلدية الترخيص مؤقتاً باستغلال الساحات والأماكن العامة بالنسبة للأنشطة التالية :

١- يرخص للشركات والمؤسسات التجارية بوضع الأجهزة الأوتوماتيكية لبيع المنتجات الغذائية الخاصة بها بعد موافقة الجهة المسئولة عن المبنى في المواقع التالية :

(أ) أمام الأماكن العامة العائدة للدولة باختلاف أنشطتها وأنواعها (خارج أسوار الممتلكات العامة).

(ب) أمام محلات بيع وتداول وتجهيز وإعداد المواد الغذائية المختلفة ويجب وضع بلاط خاص يتناسب مع نشاط العمل.

٢- المراجيح وألعاب الأطفال في مناسبات الأعياد شريطة التقيد بأنظمة السلامة.
٣- سيارات الجوائز وما في حكمها.

المادة الثامنة :

لا تزيد مدة الترخيص عن سنة ميلادية قابلة للتجديد لمدة مماثلة.

[٦٨٧] فقد نصت المادة الرابعة من اللائحة على أن " تعتبر الشروط والضوابط أدناه أساساً لترخيص الزراعة التجميلية في مناطق السكن الخاص والنموذجي على النحو التالي: -

فى تخصيصها للنفع العام.

وفى جمهورية مصر العربية يستند الضبط الإدارى الخاص بالطرق العامة لعدة نصوص تشريعية وردت بصفة أساسية فى قانون البيئة المصرى ، وقانون الطرق العامة ، وقانون المرور ، وبصفة ثانوية فى بعض التشريعات الخاصة بالنظافة العامة وإشغال الطرق العامة . وسوف نستعرض كيفية حماية بيئة الطرق العامة فى كل تشريع من هذه التشريعات.

(أ) <u>ضبط الطرق العامة فى نطاق قانون حماية البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ :</u>

أوجب المشرع المصرى فى البابين الأول والثانى من قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ حماية البيئة الأرضية والهوائية من التلوث ، وذلك بفرض قيود عديدة لمنع إلقاء المواد والنفايات الخطرة فى الطرق العامة وذلك للحفاظ على بيئتها من التلوث ، فقد قررت المادة (٢٩) من قانون البيئة فرض التزام على جميع الجهات والأفراد عند القيام بأعمال التنقيب أو الحفر أو البناء أو الهدم ، أو

١- - الحد الأقصى المسموح به لزراعة الساحات هو (١٠٠ %) من مساحة القُسيمة وبعمق لا يزيد عن (٢٥ م) كمسطحات خضراء من سور القسيمة.

٢- لا يرخص بزراعة ساحات الأرصفة بعرض (٤ م) وأقل (وهى المسافة بين سور القسيمة وحجر الرصيف) ويسمح بزراعة الأرصفة والساحات التى تزيد على (٤ م) وفقاً للارتدادات التالية :

(أ) ترك ارتداد مسافة (٢ م) من حجر الرصيف وذلك فى الشوارع الداخلية التخديمية والتى تمر بها الخدمات وعند المنحنيات يترك ارتداد مسافة (٣ م) من المنحنى.

(ب) ترك ارتداد مسافة (٣ م) من حجر الرصيف وذلك فى الشوارع التجميعية الداخلية (الشارع التجميعى هو الشارع الذى يجمع بين الشوارع التخديمية وأيضاً الشوارع التى تفصل بين القطع بنفس المنطقة) وعند المنحنيات يترك ارتداد (٤,٥ م) من المنحنى.

(ت) ترك ارتداد مسافة (٥ م) من حجر الرصيف وذلك فى الساحات والأرصفة فى الشوارع التجميعية الرئيسية التى تفصل المناطق وعند المنحنيات يترك مسافة (٧,٥ م) من المنحنى.......... "

نقل ما ينتج عنها من مخلفات أو أتربة باتخاذ الاحتياطات اللازمة للتخزين أو النقل الآمن لها لمنع تطايرها . وقد أوضحت اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصرى الاشتراطات الواجب توافرها فى عربات نقل هذه المخلفات ، وأوقات نقلها. (٦٨٨)

كذلك قرر قانون البيئة المصرى فى مادته السادسة والثلاثين عدم السماح بترخيص المركبات التى يزيد فيها نسبة العادم المنبعث عن حد معين ، وعدم جواز استخدام آلات أو محركات أو مركبات ينتج عنها عادم يجاوز الحد الذى

---

(٦٨٨) نصت المادة الثامنة والعشرون من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصرى الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥ المعدل بقراره رقم ١٧٤١ لسنة ٢٠٠٥ فى بندها ثالثاً على ما يلى :

" ثالثاً : مرحلة نقل النفايات الخطرة :

١- يحظر نقل النفايات الخطرة بغير وسائل النقل التابعة للجهات المرخص لها بإدارة النفايات الخطرة ، ويجب أن تتوافر فى هذه الوسائل الاشتراطات التالية :

أ) أن تكون مركبات النقل مجهزة بكافة وسائل الأمان ، وفى حالة جيدة صالحة للعمل.

ب) أن تكون سعة مركبات النقل وعدد دوراتها مناسبة لكميات النفايات الخطرة.

ت) أن يتولى قيادة هذه المركبات نوعية مدربة من السائقين قادرة على حسن التصرف خاصة فى حالة الطوارئ.

ث) أن توضع على المركبات علامات واضحة تحدد مدى خطورة حمولتها والأسلوب الأمثل للتصرف فى حالة الطوارئ.

٢- تحديد خطوط سير مركبات نقل النفايات الخطرة ، وإخطار سلطات الدفاع المدنى فوراً بأى تغير يطرأ عليها ، بما يسمح لها بالتصرف السريع والسليم فى حالة الطوارئ.

٣- حظر مرور مركبات نقل النفايات الخطرة داخل التجمعات السكنية والعمرانية وفى منطقة وسط المدينة خلال ساعات النهار.

٤- يجب إخطار الجهة المسئولة بعنوان الجراج الذى تأوى إليه مركبات نقل النفايات الخطرة ورقم وتاريخ الترخيص.

٥- يجب مداومة غسل وتطهير مركبات نقل النفايات الخطرة بعد كل استخدام طبقاً للتعليمات التى تضعها وزارة الصحة بالتنسيق مع الجهة الإدارية المختصة المنصوص عليها فى المادة (٤٠) من هذه اللائحة ، وتعد المياه الناتجة عن عمليات الغسيل نفايات خطرة.

تقرره اللائحة التنفيذية للقانون ، فيجب أن يكون محرك السيارة بحالة جيدة ولا يخرج منه دخان كثيف بصفة مستمرة ، ويحتاج الأمر إلى إنشاء محطات لفحص واختبار عوادم المركبات وشبكة لرصد نوعية الهواء [٦٨٩] بحيث لا يتم تجديد

---

[٦٨٩] قام جهاز شئون البيئة بإنشاء محطة لفحص واختبار عوادم السيارات بمنطقة شبرا الخيمة في منتصف عام ٢٠٠٠ بتكلفة قدرها عشرة ملايين جنيه ، وتعمل بنظام إلكتروني يعتمد على استخدام أجهزة الكمبيوتر وأحدث أجهزة قياس العادم والدخان ، ولا يستغرق فحص المركبة أكثر من أربع دقائق ، كما تم إنشاء محطة تفتيش للأتوبيسات والمركبات ذات الخدمة الشاقة لقياس العادم للمركبات أثناء تشغيلها بشركة مصر للبترول في منطقة غمرة وهو الأول من نوعه في الشرق الأوسط الذي يقوم باختبار عادم الأتوبيسات التي تعمل بوقود الديزل أو الغاز الطبيعي أثناء تشغيل أو إيقاف هذه المركبات.

ثم تم تطبيق برنامج فحص عوادم السيارات في محافظة القاهرة حيث تم توفير ٨٨ جهازا لفحص العادم لجميع أنواع السيارات ستوزع على ٢٢ وحدة مرور لفحص أكثر من مليون سيارة بالقاهرة ، ثم تم تطبيقه في محافظة الإسكندرية في أول سبتمبر ٢٠٠٢ لاختبار ٣٣٥ ألف سيارة والتأكد من مطابقة عوادمها للمعايير والاشتراطات المنصوص عليها بقانون البيئة.

كما تم إنشاء شبكة كبرى لرصد نوعية الهواء وتضم ٤٢ محطة رصد منها ١٩ محطة رصد أتوماتيكية تقوم برصد الهواء لحظة بلحظة وتقوم بتخزين البيانات على الحاسب الآلي بكل موقع ، وتوجد ٢٣ محطة رصد تعمل بالطرق التقليدية ، في القاهرة الكبرى ١٤ محطة رصد والإسكندرية ٨ محطات ، والدلتا والقناة ١٠ محطات والوجه القبلي ٩ محطات ، وفي سيناء محطة واحدة ، وترتبط المحطات الأتوماتيكية ومحطات الأرصاد المناخية بحاسب رئيسي في جهاز شئون البيئة وتقوم الشبكات برصد أهم العناصر الملوثة للهواء وهي ثاني أكسيد الكبريت وأكاسيد النيتروجين أو أكسيد الكربون والأوزون والأتربة الكلية العالقة والجسيمات الصدرية أقل من " ١٠ ميكرون " ، وتم اختيار مواقع تلك الشبكة ممثلة لأهم المناطق والتجمعات السكانية المعرضة لمصادر التلوث سواء كان صناعياً أم عن أنشطة سكانية أم عن كثافة مرورية عالية وتقدم تلك الشبكة بيانات صحيحة ودقيقة عن معدلات التلوث بما يساهم في اتخاذ الإجراءات والقرارات اللازمة للحد من التأثيرات السلبية لأي ارتفاع مفاجئ لنسب التلوث سواء على البيئة المحيطة أم الصحة العامة.

تصريح لوزير البيئة المصري د/ ممدوح رياض لجريدة أخبار اليوم المصرية في ٢٠٠٢/٦/٨ .

ترخيص سير المركبات التى يخرج منها عادم يجاوز الحدود المسموح بها.

(ب) **<u>ضبط الطرق العامة فى إطار القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٨ ولائحته التنفيذية :</u>**

قرر قانون الطرق العامة رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٨ ولائحتـه التنفيذيـة عـدة اختصاصات لمأمورى الضبط الإدارى لحماية الطرق العامة ، كما فـرض نظـام الترخيص كإحدى تقنيات الضبط الإدارى على استعمال واستغلال الطرق العامة أو أرصفتها فى بعض الأنشطة.

مـن ذلـك ما قررتـه المـادة السابعـة من القانـون بعدم جواز غرس الأشجار بالطريق العام أو الجزر الوسطى به بغير تصريح من الجهـة المـشرفة على الطريق العام.

كذلك فرضت المادة الخامسة والسادسة من ذات القانون نظام التـرخيص للقيام بأعمال صناعية فى الطرق العامة ، ثم جاءت المادة الأولـى مـن اللائحـة التنفيذية لقانون الطرق العامة رقـم ٨٤ لسنة ١٩٦٨ الصادرة بقرار وزير النقـل رقم ١٥٢ لسنة ١٩٧٠ فبينت الأعمال الصناعية الخاضعة للترخيص وكيفية تقـديم طلب الترخيص واشتراطات تنفيذ هذه الأعمال وذلك من أجل الحفاظ علـى بيئـة الطرق العامة من الإتلاف أو تعطيل تخصيصها للنفع العام.

- لمزيد من التفصيل عن أضرار التلوث الناتجة عن عوادم المركبـات بـالطرق العامـة وكيفية معالجتها والقضاء عليها انظر كلاً من : د. رفعت محمد رفعت البسيونى ، الحماية القانونية للبيئة المصرية من أضرار التلوث الناتج عن حركة المركبات ، رسالة دكتوراة ، معهد الدراسات والبحوث البيئية ، قسم الاقتصاد والقانون والتنمية الإدارية ، جامعة عـين شمس ، ٢٠٠٢ ، ص ٤٢ وما بعدها – و د. حسن عبد الله حسن ، النظام القانونى للطرق العامة ، المرجع السابق ، ص ١٩٠ وما بعدها – و د. عادل عبد المقـصود ، التـأثيرات المختلفة للنقل على البيئة ، دورة تدريبية فى النقل والبيئة والطاقة فى الفترة من ١٤ إلى ١٨ ديسمبر ٢٠٠٣ ، المعهد القومى للنقل القاهرة ، ص ١ وما بعدها – د. طلعـت إبـراهيم الأعرج ، التلوث الهوائى والبيئة ، الجزء الثانى ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٩٤ القاهرة، ص ١٥٦.

ومن جانب آخر حاول المشرع المحافظة على بيئة الطرق العامة من ناحية جمالها ورونقها ومراعاة الذوق العام فيها حين فرض في المادة الحادية عشرة ضرورة الحصول على ترخيص لإقامة لافتات أو إعلانات على جانبي الطريق ، فتطلب في شروط الترخيص أن تكون هذه اللافتات بشكل معين لا يخل بجمال الطرق أو بالغرض الأصلي من إنشائها.

<u>(جـ) ضبط الطرق العامة في نطاق قانون المرور ولائحته التنفيذية :</u>

جعل المشرع المصري في قانون المرور رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون (١٥٥) لسنة ١٩٩٩ المحافظة على بيئة الطرق العامة أمراً مقترناً باستعمالها ، حيث قرر في الفقرة الأولى من المادة الأولى بأن يكون استعمال الطرق أياً كانت طبيعتها في المرور على الوجه الذي لا يعرض الأرواح أو الأموال للخطر ، أو يؤدي إلى الإخلال بأمن الطريق ، أو يعطل أو يعوق استعمال الغير له ، أو يقلق الراحة أو يضر بالبيئة . وعلى ذلك فإن قانون المرور المصري فاضل نظيره الكويتي بأن جعل استعمال الطرق مقيداً بصورة صريحة بضرورة المحافظة على البيئة فيها ، ليس هذا فقط بل إنه عرض في نص المادة الأولى للأهداف التقليدية الثلاثة للضبط الإداري ، علاوة على حماية البيئة في الطرق العامة كعنصر رابع مستقل عنها.

وقد حاولت اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم (٢٧٧٧) لسنة ٢٠٠٠ بيان وتفصيل الالتزامات الواقعة على عاتق مستعملي الطرق العامة للمحافظة على بيئتها ، والتي يجب على سلطات الضبط الإداري الخاصة بالطرق العامة مراعاتها لوقاية البيئة ، فقررت المادة الثانية من اللائحة أنه يجب على كل مستعمل للطريق العام أن يراعي في مسلكه بذل أقصى عناية والتزام للحذر والاحتياط وأن يحاول جاهداً عدم تعريض الغير أو نفسه للخطر . كذلك قررت المادة الثالثة من اللائحة حظر ترك أو إلقاء أي شيء من شأنه أن يعوق حركة المرور على الطريق أو يسبب خطراً لمستعمليها ، كما يجب الامتناع عن فعل كل ما يؤدي إلى نشر القذارة بالطريق.

أكثر من ذلك فإننا نجد المادة السابعة عشرة من اللائحة التنفيذية تتطلب ضرورة الحصول على ترخيص من المحافظ المختص قبل إجراء سباق فى الطرق ، ويعتبر من شروط صدور هذا الترخيص تقديم كفالات وضمانات لتعويض ما ينشأ عن هذه السباقات من أضرار بالطريق العام ومحتوياته. علاوة على أن نظام الترخيص هذا يسمح للمحافظ المختص بأن يحمى السكينة العامة عن طريق تحديد أوقات معينة لهذه السباقات والطرق التى سوف تقام عليها ، لتجنب إحداث تلوث سمعى للمجاورين لهذه الطرق.

كذلك أوجبت المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية فى فقرتيها الرابعة والخامسة ضرورة موافقة قسم المرور المختص قبل البدء فى إجراء أى إنشاءات أو عمليات حفر أو تعبيد بالطرق ، مع ضرورة وضع لوحات للتحذير وعلامات حمراء نهاراً ومصابيح تشع ضوء أحمراً ليلاً على أن توضع هذه الإرشادات على بعد لا يقل عن مائة متر من أماكن وجود العمليات والإنشاءات بالطرق ، ويجب على قسم المرور المختص باعتباره سلطة ضبط إدارى التأكد قبل منح الترخيص بالعمل على اتخاذ كافة الإجراءات الوقائية اللازمة من أجل حماية بيئة الطرق العامة وتجنيب المارة وقائدى المركبات الأضرار التى قد تلحق بهم من هذه الأعمال والإنشاءات.

يُضاف إلى ما تقدم فإن المشرع فى قانون المرور فرض نظام تراخيص القيادة وذلك فى الفصل الأول من الباب الرابع من القانون فى المواد ٢١٠ وما بعدها [٦٩٠] ، كذلك استقرت التطبيقات القضائية على جواز المنع المجرد والبسيط لصور معينة من الاستعمال فى بعض الطرق المعينة خلال أوقات محددة ، أو تخصيص ممرات فى الطرق العامة تقتصر على استعمال نوعيات من سيارات

---

[٦٩٠] انظر بشأن تراخيص قيادة تسيير المركبات المستشار محمود منصور ، قانون المرور الجديد ولائحته التنفيذية ، الطبعة الرابعة ، ٢٠٠٠ ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية بمصر ، ص ١٧٣ وما بعدها.

الخدمات العامة أو العاجلة مثل سيارات الإسعاف والمطافئ والنقل العام والأجرة ، أو قصر استعمال بعض الطرق على المشاة فقط بتحريم دخولها على السيارات بمختلف أنواعها. (٦٩١)

<u>(د) ضبط الطرق العامة في إطار قانون النظافة العامة :</u>

حظرت المادة الأولى من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٨٢ الخاص بالنظافة العامة وضع القمامة أو القاذورات أو المخلفات أو المياه القذرة فى غير الأماكن التى تحددها جهة الإدارة المحلية المختصة ، كما أوجبت المادة الثالثة من ذات القانون أن تتوافر فى عمليات جمع ونقل القمامة والقاذورات والمخلفات والتخلص منها ، وكذلك فى نقل وتشوين المواد القابلة للتساقط أو التطاير الشروط والمواصفات والأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية للقانون . ومن هذه الشروط التى وضعتها اللائحة التنفيذية ضرورة توافر مواصفات معينة فى عربات نقل القمامة بحيث لا تكون ظاهرة لمستعملى الطريق العام فتؤذيهم سواء برائحتها أو منظرها ، أو تتساقط على الطريق العام فتخل بجماله ونظافته.

---

(٦٩١) انظر فى تفصيل ذلك المستشار مدحت حافظ إبراهيم ، النظام القانونى للطرق العامة – الجزء الثانى ، مجلة هيئة قضايا الدولة ، العدد الأول ، السنة السابعة والأربعون ، يناير مارس ٢٠٠٣ ، ص ٢٦ وما بعدها.

المبحث الثالث

وسائل وتقنيات الضبط الإدارى البيئى

تلجأ هيئات الضبط الإدارى البيئى لعدة وسائل بغرض حماية النظام العام البيئى ، ويكون لها سلطة تقديرية واسعة فى اختيار هذه الوسائل ، فهى تُقدر حسب رؤيتها للمشكلة أو الخطر البيئى الذى يواجهها الوسيلة المناسبة لتوقى حدوثه والحد من آثاره حال وقوعه ، فقد تلجأ إلى بعض التصرفات القانونية سواء فى صورة إصدار قواعد قانونية عامة لتنظيم النشاط الخاص للأفراد والجماعات أو إصدار قرارات فردية لتنظيم النشاط الخاص لأفراد محددين بذواتهم ، وقد تحتكمُ فى بعض الأحيان إلى اللجوء للقوة المادية والتنفيذ المباشر.

من جانب آخر فإن التنظيم القانونى للنشاط الضبطى فى مجال حماية البيئة يأخذ بتقنيات قانونية متعددة ومتدرجة تتراوح ما بين أخطرها على النشاط الخاص للأفراد وأيسرها عليه وذلك حسب خطورة التهديد والإخلال بالنظام البيئى.

وفى ضوء ما تقدم سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين ؛ نتناول فى الأول منهما وسائل الضبط الإدارى ، وفى الآخر : تقنيات الضبط الإدارى البيئى.

المطلب الأول

وسائل الضبط الإدارى البيئى

تتمثل وسائل الضبط الإدارى التى ترتد إلى تصرفات قانونية لهيئات الضبط الإدارى فى وسيلتين ؛ الأولى هى : وضع قواعد عامة مجردة لتنظيم النشاط الخاص للأفراد والجماعات وتعرف اصطلاحاً بلوائح الضبط الإدارى ، والأخرى تتمثل فى : تطبيق النصوص القانونية الضبطية على فرد أو مجموعة أفراد محددين بذواتهم وهو ما يعرف بالقرار الفردى.

كما أن هيئات الضبط الإدارى قد تلجأ إلى وسيلة القوة المادية أو التنفيذ المباشر ، وعليه فإننا سنتناول أساليب الضبط الإدارى فى ثلاثة أفرع ، نخصص أولها : للوائح الضبط الإدارى ، ثم نتعرض فى ثانيها : لقرارات الضبط الإدارى الفردية ، وأخيراً نتناول : القوة المادية أو التنفيذ المباشر.

الفرع الأول

لوائح الضبط الإدارى

ويُقصد بها تلك اللوائح التى تضعها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام . فهى لوائح تضع قيوداً على حريات الأفراد بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة والمتمثلة فى السكينة العامة والصحة العامة والأمن العام . فلا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتدخل فى تنظيم الحريات إلا فى حدود هذا الغرض المخصص وهو المحافظة على النظام العام. [٦٩٢]

---

[٦٩٢] انظر بخصوص هذه اللوائح أ.د. سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ٤٥٩ وما بعدها وانظر أيضاً لسيادته النظم السياسية والقانون الدستورى ، دراسة مقارنة ١٩٨٨ ص ٥٣١ وما بعدها – أ.د. محسن خليل ، القانون الدستورى والدساتير المصرية ، دار الجامعة الجديدة للطباعة والنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٣ ، ص ٤٠٩ وما بعدها – أ.د. محمود حلمى و أ.د. فؤاد محمد النادى ، الوجيز فى مبادئ القانون الإدارى المصرى واليمنى ، المرجع السابق ، ص ١١٢ وما بعدها – أ.د. عاطف البنا ، الرقابة القضائية للوائح الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٩٥ وانظر لسيادته أيضاً الضبط الإدارى بين الحرية والنظام العام ، مقال منشور ، بمجلة الأمن والقانون (تصدر عن كلية شرطة دبى) السنة الثانية العدد الأول ، ص ٢ وما بعدها – أ.د. سامى جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص ٤٩ وما بعدها – د. محمود سعد الدين الشريف ، الجهة التى تتولى إصدار لوائح البوليس ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الثالثة يناير ١٩٥٢ ، ص ١٧٢ وما بعدها.

وهى نوع من اللوائح المستقلة [٦٩٣] التقليدية التى تصدر استقلالاً عن القانون أى بدون وجود قانون تأتى لتنفيذه. وقد ثار خلاف فى الفقه والقضاء حول حق السلطة التنفيذية فى إصدارها فى غيبة وجود نص دستورى عليه.

ففى فرنسا لم ينص على حق السلطة التنفيذية فى إصدار هذا النوع من اللوائح إلا فى ظل دستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨ ومن ثم فقد اختلف الفقه الفرنسى قبل صدور هذا الدستور حول حق السلطة التنفيذية فى إصدارها بدون نص إلى ثلاثة اتجاهات :

الاتجاه الأول يرى عدم وجود حق للسلطة التنفيذية فى إصدار هذا النوع من اللوائح طالما لم ينص على ذلك فى الدستور وأن أى لائحة ضبط إدارى تصدر بالتدخل فى حقوق وحريات الأفراد مع غياب النص الدستورى تعتبر غير مشروعة. [٦٩٤]

الاتجاه الثانى قال بحق السلطة التنفيذية فى إصدار هذا النوع من اللوائح استناداً إلى عرف مستقر على إصدارها. [٦٩٥]

---

(٦٩٣) ويقصد باللوائح المستقلة تلك اللوائح التى تصدر استقلالاً عن القانون ، أى دون وجود قانون تستند إليه وتأتى لتنفيذه . حيث تصدر السلطة التنفيذية فى الوضع التقليدى نوعين من اللوائح المستقلة : أما النوع الأول فهو لوائح تنظيم المرافق العامة ، والنوع الآخر هو لوائح البوليس أو الضبط الإدارى.

وعلاوة على اللوائح المستقلة فى الوضع التقليدى ، فإن هناك نوعاً من اللوائح المستقلة الجديدة فى فرنسا ظهرت على أثر ما جاء به الدستور الحالى الصادر عام ١٩٥٨ فى المادة ٣٧ منه لمزيد من التفصيل راجع كلاً من أ.د. سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٤٥٦ وما بعدها – أ.د. عاطف البنا ، الرقابة القضائية للوائح الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٩٢ وما بعدها – أ.د. سامى جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق ، ص ٤٥.

(٦٩٤)

- CARRE DE MALBERG , Confrontation de la théorie de la formation du Droit , Paris,1933 . P 657 .

(٦٩٥)

- DUGUIT , Traité de Droit constitutionnel 3 em ed. Paris, Paris 1927 . P 728.

الاتجاه الثالث رأى أن حق رئيس الدولة فى إصدار مثل هـذه اللوائح يـستند إلى فكرة أن السلطة التنفيذيـة من أهم واجباتهـا حفظ الأمن ورعايـة النظـام العام وصيانته على جميع إقليم الدولة ومن ثم فإن اختصاصها فى إصدار لوائح الضبط هـو أمر تقتضيه الضرورات العملية وطبيعة مهمة السلطة التنفيذية.

وقد أخذ بهذا الرأى مجلس الدولة الفرنسى فى حكمه الصادر بتـاريخ ٨ أغسطس ١٩١٩ فى قضية Labonne. [٦٩٦]

وفى جمهورية مصر العربية ورد النص على حق السلطة التنفيذيـة فـى إصدار لوائح الضبط الإدارى [٦٩٧] لأول مرة فى دستور ١٩٥٦ ، الـذى أعطـى صراحة الحق للسلطة التنفيذية فى إصدار لوائح الضبط الإدارى (مادة ١٣٨) ومن ثم فقد ثار نزاع فى الفقه حول شرعية إصدار لوائح البوليس التى جـرى العمـل باستمرار على إصدارها من جانب الإدارة قبل النص عليها فى دستور ١٩٥٦ وقد ردد الفقهاء ما قال به الفقه الفرنسى من آراء :

١- فذهب غالبية الفقهاء إلى الاعتراف بحق الإدارة فى إصدار تلـك اللـوائح بدون نص وإن كانوا قد اختلفوا فى مبررات الاعتراف بهذا الحق للإدارة.

- فاستند البعض إلى الضرورات العملية ، بحجة أن الـسلطة التنفيذيـة أكثر قدرة على التشريع من البرلمان فى مسائل البـوليس باعتبارهـا مسائل دقيقة وتحتاج إلى سرعة المواجهة وإيجاد الحلول.

---

[٦٩٦] انظر :

- C.E 8 Août 1919 . Labonne, Grands Arrêts. 1965 , P. 157 et s.

[٦٩٧] انظر بشأن حق السلطة التنفيذية فى إصدار لوائح الضبط فى جمهورية مصر العربية قبـل وبعد دستور ١٩٥٦ والخلاف الذى ثار فى الفقه بشأنها كلاً من أ.د. سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق، ص ٤٦٠ – أ.د. محسن خليل ، القانون الدسـتورى والدساتير المصرية ، المرجع السابق ، ص ٤٠٩ – د. محمود سعد الدين الشريف ، الجهة التى تتولى إصدار لوائح البوليس ، المرجع السابق ، ص ١٩٩ – أ.د. ماجد راغب الحلو ، القـانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٤٣ – أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فـى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٩٦ – أ.د. سامى جمال الدين ، أصـول القانـون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٠٤.

- واستند بعض الفقهاء إلى نص المادة (٣٩٥) من قانون العقوبات باعتبارها تقرر حق الإدارة فى إصدار لوائح البوليس.

- ورأى البعض أن سلطة إصدار لوائح البوليس تستمد قيمتها من العرف الدستورى المستقر قبل صدور دستور ١٩٢٣.

٢- ونازعت أقلية فى حق السلطة التنفيذية فى إصدار لوائح الضبط ، ولم تسمح لها بإصدار هذه اللوائح إلا استناداً إلى حالة الضرورة ، أو تنفيذاً لقانون قائم يتناول تلك الأمور . ذلك أنهم يرون أن الحريات العامة المنصوص عليها فى صلب الدستور لا يمكن المساس بها أو تقييدها إلا بقانون أو بناء على قانون كما ينص الدستور نفسه.

ولقد أقر القضاء المصرى : حق الإدارة فى إصدار لوائح الضبط بدون وجود نص فى الدستور ومن أحكامه فى هذا المجال : حكم محكمة الإسكندرية الصادر فى ١٨ مارس سنة ١٩٣٩ والذى جاء فيه :

" للسلطة التنفيذية حق تنظيم شئون البوليس المتعلقة بالأمن والصحة العامة بإصدار لوائح مستقلة لا تستند إلى قانون معين ، بشرط ألا تتعارض هذه اللوائح مع القوانين القائمة ".

على أن هذا الخلاف الفقهى قد زال بعد أن نصت المادة (١٣٧) من دستور ١٩٥٦ صراحة على حق الإدارة فى إصدار لوائح الضبط . وقد تردد مضمون المادة (١٣٧) فى المادة ١٢٢ من دستور مصر المؤقت الصادر فى ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤. ثم ورد النص عليها أخيراً فى المادة ٤٥ من الدستور المصرى الحالى الصادر عام ١٩٧١.

وفى دولة الكويت أقر المشرع الدستورى حق السلطة التنفيذية فى إصدار لوائح الضبط الإدارى فى المادة ٧٣ من الدستور التى نصت على أن " يضع الأمير بمراسيم لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة

بما لا يتعارض مع القوانين ". [٦٩٨]

وعلى ذلك فقد جنب المشرع الدستورى الكويتى الفقه والقضاء الدخول فى مغبة الخلاف الذى دار حول هذه اللوائح فى كل من مصر وفرنسا [٦٩٩] على الوجه الذى سبق بيانه.

ولوائح الضبط الإدارى لا تختلف عن غيرها من اللوائح الإدارية ، فهى قرارات إدارية تسرى عليها الأحكام العامة لهذه القرارات ، غاية ما فى الأمر أن

---

[٦٩٨] ولما كان الأمير ، إنما يتولى سلطاته بواسطة وزرائه (المادة ٥٥ من الدستور) ، ولأنه غير مسؤول وذاته مصونة لا تمس (المادة ٥٤ من الدستور) ، وبما أن مجلس الوزراء ، هو المهيمن على مصالح الدولة ، وسياستها ، وسير العمل الحكومى فيها (المادة ١٢٣ من الدستور) ، فإن معنى ذلك أن هذه السلطة إنما تعود لمجلس الوزراء ، كما أسلفنا.
هذا ، ومما يجدر ذكره ، والإشارة إليه ، نص العبارة الأخيرة من المادة ٧٣ ، وهو " ..... بما لا يتعارض مع القوانين" وهذا النص يعنى وجوب عدم تعارض لوائح الضبط الادارى مع القوانين ، أى وجوب عدم مخالفتها للقوانين، ونعتقد ، أن المشرع الدستورى ، قد قصد النص على هذه العبارة بهذه الصيغة عمداً ، لأنه أحال صراحة فى المواد الدستورية: ٢٨ ، ٣٠ ، ٣١ ، ٣٥ ، ٣٦ ، ٣٧ ، ٣٨ ، ٣٩ ، ٤٢ ، ٤٣ ، ٤٤ ، إلى قوانين لتنظيم الحريات الواردة فيها أو للحد منها.
ومن هنا ، نجد حرص المشرع الدستورى الكويتى على التوفيق بين متطلبات حماية النظام العام من جهة (وذلك بتمكين السلطة من إصدار لوائح ضبط إدارى لهذا الغرض) ، ثم حماية الحريات العامة والفردية ، من جهة أخرى ، وذلك باشتراط عدم مخالفة هذه اللوائح للقوانين من جهة أخرى ، بعد أن أوجب فى الدستور صراحة ، تنظيم هذه الحريات أو تقييدها بقوانين.
راجع فى تفصيل ذلك د. محمد على آل ياسين ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ وما بعدها.

[٦٩٩] انظر بشأن لوائح الضبط الإدارى فى الكويت كلاً من أ.د. عثمان عبد الملك الصالح ، السلطة اللائحية للإدارة فى الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٤ ، من إصدارات مجلة الحقوق والشريعة بكلية الحقوق والشريعة ، جامعة الكويت ، ص ٥١ وما بعدها – د. محمد على آل ياسين ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ – أ.د. عزيزة الشريف و د. يسرى العصار ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٦.

لوائح الضبط الإدارى تتميز عن غيرها بتخصيص وتحديد أهدافها ولهذا فلا يجوز أن تتجاوز هذه الأهداف وإلا جاز الطعن عليها أمام القاضى الإدارى المختص على أساس أنها مشوبة بعين الانحراف بالسلطة. (٧٠٠)

وتتقيد لوائح الضبط الإدارى بمبدأ المشروعية فيجب ألا تخالف القوانين الصادرة بتنظيم الحريات ، كذلك يجب ألا تخالف المبادئ العامة للقانون ، وتتقيد علاوة على ذلك بنصوص الدستور فيجب ألا تخالف نصوصه سواء من الناحية الشكلية أو الناحية الموضوعية . وحتى فى حالة عدم وجود نصوص قانونية فإن القضاء الإدارى فى فرنسا ومصر والكويت قد تكفل بوضع ضوابط لممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصها بإصدار لوائح الضبط حماية للحقوق والحريات فى مواجهة هذه السلطة. (٧٠١)

ومن أمثلة لوائح الضبط الإدارى البيئى فى دولة الكويت اللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية الصادرة فى القرار الوزارى رقم ٢١ لسنة ١٩٩٢ والتى بينت المواصفات التى يجب أن تكون عليها الأغذية ، ومراعاة النظافة العامة فيها ، وألقت بواجبات معينة على عاتق أصحاب المحلات والمصانع والمعامل والمقاهى والفنادق ، وأعطت لموظفى البلدية ووزارة الصحة المختصين سلطة ضبط إدارى فى مراقبة تطبيق هذه اللائحة ، ومنع كل ما من شأنه الإضرار بالصحة البيئية والغذائية للمواطن الكويتى ، ومن أمثلتها الأخرى لوائح النظافة ، وشغل الطرق العامة والميادين والأرصفة والتى تضع قواعد معينة لجمع القمامة ونقلها من أجل المحافظة على البيئة ، وكذلك اللوائح الخاصة بالمحال العمومية الخطرة والمضرة بالصحة ، واللوائح الخاصة بتنظيم سير المرور ، وتلك المتعلقة بالوقاية من الأوبئة والأمراض المعدية ، أو التى تضع قواعد معينة لحماية المحميات الطبيعية.

---

(٧٠٠) انظر فى ذلك د. محمد على آل ياسين ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١٣٦.

(٧٠١) انظر : أ.د. سامى جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٨٢ ، ص ٥٠ – أ.د. محمود عاطف البنا ، حدود سلطة الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٣.

الفرع الثانى

قرارات الضبط الإدارى الفردية

يقصد بها تلك الأوامر التى تتدخل بها سلطات الضبط الإدارى فى النشاط الخاص لفرد أو لمجموعة أفراد محددين بذواتهم ، بهدف صيانة النظام العام البيئى.

فليس كل إجراء ضبطى يكون بالضرورة فى شكل لائحة ضبط ، فيمكن لسلطات الضبط أن تصدر هذه الأوامر الفردية استناداً إلى نص فى القانون أو فى لائحة ضبط إدارى ، على أن تكون هذه الأوامر مطابقة لما ورد فى النص من أحكام وقواعد قانونية ، ومع ذلك فإنه ليس هناك ما يمنع هيئات الضبط الإدارى من أن تصدر أوامر فردية بتنظيم نشاط فردى معين لم يكن قد تناوله قانون أو لائحة بالتنظيم . وذلك بشرط أن يكون هناك ظرف استثنائى يتطلب اتخاذ هذا الإجراء باعتباره الوسيلة الوحيدة لمواجهة هذا الظرف. [٧٠٢]

وعلى ذلك فإن الأوامر الضبطية الفردية تتقيد بكافة القواعد القانونية التى تعلوها ، فهى تكون غير مشروعة إن هى خالفت لائحة أو تشريعاً برلمانياً ، أو خالفت نص الدستور من باب أولى . أكثر من ذلك فإنه حتى فى حالة عدم وجود نص تصدر بناءً عليه فإنها تكون غير مشروعة إن هى خالفت المبادئ القانونية العامة. [٧٠٣]

---

[٧٠٢] انظر فى تفصيل ذلك أ.د. مصطفى أبو زيد فهمى ، الوسيط فى القانون الإدارى ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، بدون سنة نشر ، ص ٢٥٦ وما بعدها – أ.د. سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٠٨ – د. محمد على آل ياسين ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١٣٦– أ.د. عزيزة الشريف و د. يسرى العصار ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٧.

[٧٠٣] انظر فى ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٤٣ – أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٩٥ – د. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٧.

ومن أمثلة الأوامر الضبطية المتعلقة بحماية البيئة الأمر بهـدم منـزل آيـل للسقوط حتى لا يضر بالمنازل المجاورة أو بالمارة فى الطريق ، ونهى أحـد الباعـة الجائلين عن بيع سلع غذائية محددة ثبت فساد المتداول منها فـى الأسـواق. [٧٠٤] أو الأمر الصادر بمقاومة فيضان أو حريق معين ، أو بمنـع عـرض فـيلم معـين ، أو بالامتناع عن إصدار ترخيص لمنشأة معينة لكونها تلوث البيئة ، أو منع أحـد الأفـراد من الصيد داخل المحميات الطبيعية ، أو الأمر بمنع دخول سفينة معينـة إلـى المياه الإقليمية للدولة لكونها تحمل مواد ملوثة أو مشعة ، أو مصادرة شحنة معينة قادمة مـن الخارج للاشتباه فى احتوائها على مواد خطرة ، أو منع شخص من الاقتراب من موقع بركان أو زلزال معين ، أو وضع شخص بالحجر الصحى لكونه مصاباً بمرض معد.

الفرع الثالث

استعمال القوة المادية

لهيئات الضبط الإدارى أن تلجأ إلى استخدام القوة المادية عند الحاجة لمنع الإخلال بالنظام العام ، أو لإعادة النظام إلى ما كان عليه . وهى تملك ذلـك دون اللجوء مقدماً إلى القضاء وذلك تطبيقاً لنظرية التنفيذ الجبـرى للقـرار الإدارى ، والتى بمقتضاه يكون للإدارة فى أحوال معينة الحق فى تنفيذ قراراتهـا جبـراً إذا امتنع الأفراد عن التنفيذ. [٧٠٥]

والواقع أن استخدام القوة المادية فى تنفيذ إجراءات الضبط الإدارى إنمـا يبرره الصالح العام الذى يقضى باحترام أوامـر الإدارة وتنفيـذها ، باعتبـار أن الغرض الأساسى من قرارات الإدارة تنفيذ القانون والمحافظة على النظام العـام ،

---

[٧٠٤] انظر : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٢٥.

[٧٠٥] انظر فى ذات المعنى : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الـشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ وما بعدها – أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فـى القـانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٠٦.

وهو ما يتطلب سرعة التنفيذ دون انتظار حكم قضائى ، لا سيما وأن النظام العام لا يحتمل عند الإخلال به الانتظار ولو لفترة قصيرة ، وإلا كانت الآثار المترتبة على هذا الإخلال أشد من خطر تقييد النشاط الخاص للأفراد. [٧٠٦]

على أن استخدام القوة المادية لتنفيذ إجراءات الضبط الإدارى يبدو وسيلة محدودة بالنظر إلى وسائل الضبط الإدارى الأخرى ، وقد وضع الفقه والقضاء الفرنسى والعربى ثلاث حالات فقط يجوز فيها اللجوء إلى استخدام القوة المادية فى تنفيذ إجراءات الضبط ، وهذا الحالات هى :

<u>الحالة الأولى</u> إذا وجد نص صريح فى القوانين أو اللوائح يبيح لجهة الضبط الإدارى استعمال هذا الحق. [٧٠٧] ومن أمثلة هذه النصوص ما ورد فى قانون المحال العامة المصرى رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٦ فى مادته الثلاثين من جواز غلق الملهى إدارياً فى حالة وقوع أفعال مخلة للآداب أو النظام العام أكثر من مرة ، وما قضت به المادة السادسة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون رقم ١٧٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن إشغال الطرق العامة من أن للسلطة المختصة وفقاً لمقتضيات التنظيم ، أو الأمن العام ، أو الصحة العامة ، أو حركة المرور ، أو الآداب العامة ، أو جمال تنسيق المدينة أن تصدر قراراً بإلغاء الترخيص ، وفى حالة رفض المرخص له إزالة الأشغال فيكون للسلطة المختصة إزالته بالطريق الإدارى على نفقة المخالف . ومن أمثلتها فى دولة الكويت ما ورد فى المرسوم بقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ المعدل رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠١ بشأن المرور فى المادة ٤٢ من جواز سحب رخصة السوق إدارياً لمدة أربعة أشهر فى عدة أحوال منها

---

[٧٠٦] ذات المعنى : أ.د. سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٥٧٣ – أ.د. عزيزة الشريف و د. يسرى العصار ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٠ – د. عادل أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٦٢ وما بعدها.

[٧٠٧] انظر فى تفصيل ذلك : د. قدرى عبد الفتاح الشهاوى ، السلطة الشرطية ومناط شرعيتها جنائياً وإدارياً ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٧٣ ، ص ٥٢٠ وما بعدها – أ.د. عزيزة الشريف و د. يسرى العصار ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٢.

استخدام المركبة فى أى مخالفة للآداب العامة ، وما ورد فى المادة ٤٣ من ذات القانون من جواز حجز المركبة فى أحوال معينة.

<u>الحالة الثانية</u> إذا رفض الأفراد تنفيذ قانون أو لائحة لم ينص فيهما على جزاء لمن يخالفهما فقد أقر القضاء لجهة الضبط أن تلجأ للتنفيذ الجبرى فى هذه الحالة لتكفل احترام النصوص القانونية ، وإلا تعطل تنفيذ القانون وهى المكلفة بتنفيذه. (٧٠٨)

والواقع أن هذه الحالة ليست محل تطبيق فى مصر ذلك أن هناك نصاً عاماً يضع عقوبة جنائية لمخالفة أحكام كل لائحة لا تتضمن عقوبة على الإخلال بأحكامها وهو نص المادة ٣٨٠ من قانون العقوبات.

وفى دولة الكويت تضمن قانون الجزاء نصاً خاصاً يرتب جزءاً جنائياً على مخالفة لوائح الضبط الإدارى وهو نص المادة ١٣٥ مكرر من قانون الجزاء المضافة بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٨. (٧٠٩) وعليه فإنه لا محل أيضاً لإعمال هذه الحالة فى دولة الكويت.

<u>الحالة الثالثة</u> حالة الضرورة ويقصد بها وجود خطر داهم يهدد النظام العام ويتعذر تداركه بالطرق القانونية العادية ، مما يجوز معه للإدارة أن تتدخل فى الحريات العامة لاتخاذ كل إجراء تتبين ضرورته لدفع الخطر ولو كان القانون يحرمه فى الأوقات العادية ، بل حتى لو كان القانون يمنعه صراحةً أو ضمناً ذلك أن الضرورات تبيح المحظورات. (٧١٠)

---

(٧٠٨) انظر : أ.د. سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٥٧٥ – د. محمد على آل ياسين ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١٣٧.

(٧٠٩) حيث تنص المادة على ما يلى : "مع عدم الإخلال بأى عقوبة أشد مقررة قانوناً يعاقب كل من يخالف أحكام لوائح الضبط التى نصت عليها المادة ٧٣ من الدستور بغرامة لا تجاوز ١٠٠ دينار ".

(٧١٠) انظر : أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٠٧ – د. عادل أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ – د. محمد على آل ياسين ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١٣٧.

وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بحق سلطات الضبط الإداري في الالتجاء إلى التنفيذ الجبري في حالة الضرورة إذ أجاز للعمدة حفاظاً على الصحة العامة أن يأمر بمصادرة وإتلاف مواد غذائية فاسدة معروضة للبيع. (٧١١)

كذلك أقر القضاء الإداري المصري بحق سلطات الضبط في اللجوء إلى القوة المادية في حالة الضرورة ، وقد وضع لهذه الحالة أربعة شروط ، تتمثل في : وجود خطر جسيم يهدد النظام العام ويتطلب من الإدارة اتخاذ إجراءات سريعة لمنعه ، وأن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق العادية ، بحيث يكون عمل الضرورة الذي صدر من سلطات الضبط هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر على النظام العام ، وأن يكون استخدام القوة المادية لازماً حتماً فلا يزيد على ما تتطلبه الضرورة. (٧١٢)

ومن أمثلة استخدام سلطات الضبط الإداري البيئي للقوة المادية لحماية النظام العام البيئي ما يلي :

- ما قررته المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية الثروة السمكية في الكويت من حق سلطات الضبط في ضبط كل سفينة بدون ترخيص سارى المفعول وكذلك ضبط ما عليها من أحياء بحرية قامت بصيدها علاوة على ضبط وسائل وأدوات الصيد الموجودة على ظهر السفينة.
- التحفظ على المعدات المحدثة للضجيج لمكافحة التلوث السمعي ، أو إزالة أي قطعة منها لجعلها غير قادرة على إحداث تلوث سمعي وضوضاء تتجاوز الحد المعقول.
- الاستيلاء على المواد الغذائية الفاسدة المعدة للبيع لدى التجار وإعدامها لمنع التلوث الغذائي ، وكذلك التحفظ على الأجهزة والمعدات التي

---

(٧١١)

- C.E. 18 Janv 1924, Société Magg, Rec 61.

(٧١٢) راجع حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ٢٢ ديسمبر ١٩٨١ في الطعن رقم ٣١٢٣ لسنة ٣٥ قضائية ، منشور في مجلة المحاماة ، السنة الثانية والستون ، العددان الأول والثاني ، يناير – فبراير ، ١٩٨٢.

تستخدم لتلويث البيئة. [٧١٣]

- إبعاد وعزل الأشخاص المصابين بأمراض معدية أو وبائية أو أية أمراض أخرى تنتقل عن طريق الغذاء إذا امتنعوا عن تنفيذ أوامر جهة الإدارة فى ذلك. [٧١٤]

- إلزام كل جهة عامة أو خاصة أو أى شخص طبيعى أو اعتبارى اسـتورد أو جلب نفايات خطرة بإعادة تصديرها على نفقته الخاصة.

- التحفظ على الطيور والحيوانات المضبوطة لدى من يحوزها أو ينقلهـا أو يتجول بها أو يبيعهـا أو يعرضها للبيع حية أو ميتة بدون الحصول علـى ترخيص من السلطات المختصة. وكذلك احتجاز الحيوانات التى ترعى فى بعض الأماكن بالمخالفة للقواعد المنظمة للرعى. [٧١٥]

---

[٧١٣] نصت المادة الرابعة من قرار وزير الصحة العامة رقم (٦) لسنة ١٩٦٤ بشأن اسـتيراد الدواجن إلى الكويت على أن " الدواجن التى يتبين إصابتها بأحد الأمراض المعدية تعـدم والدواجن المخالطة لها تذبح تحت إشراف قسم البيطرة وتسلم لأصحابها إذا كانت خالية من الأمراض أما ريشها وفضلاتها فتحرق ".

[٧١٤] جدير بالذكر أن المادتين السادسة والسابعة من المرسوم الأميرى رقم (٣٣) لسنة ١٩٦٠ بشأن إجراءات الرقابة الصحية على الأشخاص القادمين إلى دولة الكويت من جهات موبوءة ببعض الأمراض المعدية قد قررتا الحق لجهة الإدارة اللجوء إلى القوة المادية مـن أجـل المحافظة على البيئة الصحية للمواطن الكويتى والمقيمين والوافدين على الأرض الكويتيـة حيث نصت المادة السادسة على أنه " لدائرة الصحة العامة أن تقوم بتطهير أمتعة المسافرين القادمين من الجهات الموبوءة ، إذا رأت لزوماً لذلك ، ولها أيضاً إعدام ما يوجد معهم من مأكولات ومشروبات مشتبه فيها ".

ونصت المادة السابعة على أنه " يجوز عزل الأشخاص المذكورين فى المادة الثانية بـدلاً مـن اتخاذ إجراءات المراقبة المنصوص عليها فى المادة الثالثة وللمدة المعنية فيها وذلك فى الحالتين الآتيتين أ – إذا تراءى لدائرة الصحة العامة أن هناك خطراً شديداً من دخول الوباء إلى الكويت . ب– إذا لم يقدم هؤلاء الأشخاص بيانات كافية بعناوين محال إقامتهم فى الكويت ".

[٧١٥] نصت المادة السابعة من القرار رقم ١١٠ لسنة ١٩٩٩ بـشأن شـروط وإجـراءات مـنح تراخيص الرعى على أنه "يجوز للهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية احتجـاز الماشية كلها أو بعضها عند ضبط أى مخالفة للأحكام والقواعد المنظمة للرعى طبقاً لمـا نص عليه المرسوم بالقانون رقم ٤١ لسنة ١٩٨٨ بشأن تنظيم رعى الماشية ".

المطلب الثانى

تقنيات الضبط الإدارى البيئى

ذكرنا أن تشريعات الضبط الإدارى – سواء كانت تشريعات برلمانية أو لوائح ضبط إدارى – تتبع تقنيات معينة وهى بصدد التنظيم القانونى لحريات وحقوق الأفراد حماية للنظام العام ، وهذه التقنيات تتعدد إلى صور عديدة لتتناسب مع درجة الإخلال بالنظام العام . فالحرية لا تقيد إلا لضرورة ، والضرورة تقدر بقدرها كما يقول الأصوليون . وبمراجعة التشريعات المنظمة للضبط الإدارى نجد أن هذه التقنيات لا تخرج عن التقنيات الآتية ،[716] الحظر أو المنع وهو ما سيكون موضوع الفرع الأول من هذا المطلب ، والإلزام أو الأمر وهو موضوع الفرع الثانى ، والترخيص أو الإذن السابق وسنتناوله فى الفرع الثالث ، وأخيراً نتناول أيسر هذه التقنيات على الحرية وهو الإبلاغ أو الإخطار السابق والذى سيكون موضوع الفرع الأخير.

الفرع الأول

الحظر أو المنع

يمكن تعريف الحظر [717] بصفة عامة بأنه المنع الكامل أو الجزئى لنشاط

---

[716] جدير بالذكر أن بعض الفقه يدخل القوة المادية والحوافز ضمن هذه التقنيات ، وقد سبق أن تناولنا الحوافز ضمن وسائل النشاط المرفقى لحماية البيئة باعتبار أنها تتضمن تقديم خدمات وإعطاءات للأفراد ليس فيها عنصر الإجبار، وبالتالى فإنها تنسجم مع نظام المرفق العام أكثر من انسجامها مع النظام القانونى للضبط الإدارى الذى يغلب عليه عنصر الإجبار.
أما القوة المادية فنعتقد أنها إحدى وسائل الضبط التى تقابل الأعمال القانونية له ، وبالتالى لا يمكن أن تكون تقنية من تقنياتها ، وعليه فقد تناولناها ضمن وسائل الضبط الإدارى وليس تقنياته القانونية.

[717] عرف Jean Catagne الحظر بأنه : " المنع الكامل لنشاط معين من جانب سلطة الضبط . ويجب أن يظل ذلك الإجراء استثنائيا فى بلد يفهم فيه الضبط على أنه التوفيق بين الحريات العامة والنظام العام " مضيفاً : " أن القضاء لا يجيزه إلا فى حالة استحالة حفظ النظام باستخدام الإجراءات الأخرى " :

معين من أنشطة الأفراد أو الجماعات الخاصة من جانب سلطة الضبط استثناء بهدف حماية النظام العام. (٧١٨)

وعلى ذلك فإن الحظر قد يكون مطلقاً وقد يكون نسبياً ، والأول يتمثل فى منع الإتيان بأفعال معينة بما لها من أثر ضار على النظام العام ، أما الآخر فيتمثل فى منع بعض الأنشطة فى وقت معين أو مكان معين لإضرارها بالنظام العام. (٧١٩)

على أنه كما ذكر بعض الفقه يجب ألا يؤدى الحظر المطلق إلى إلغاء حرية من الحريات العامة أو تعطيل استعمالها. (٧٢٠)

- المرجع :

Jean Castagne : Le contrôle juridictionnel de la légaité des actes de la police administrative. L.G.D.J 1964, p: 47.

ويقسم Pierre Livet الحظر إلى صنفين : الصنف الأول ويدعى بـ " الحظر المؤقت " . ويتعلق الأمر بإجراء تتخذه الإدارة فى مواجهة حرية من الحريات ولا يتوقف استعماله على وجود نص يجيزه . ويبرر هذا الإجراء بالطابع الاستعجالى الذى تكتسيه حماية النظام العام من كل نشاط يهدده . أما الصنف الثانى فيعتبر أكثر عمومية من الأول ولا يترك أمر استعماله للسلطة التقديرية للإدارة . ويتقرر استناداً إلى نص تشريعى . ولا يستثنى من تطبيق مقتضياته إلا بالحصول على ترخيص يسمح بمخالفته.

المرجع :

Pierre Livet : l'autorisation administrative préalable et les libertés publiques. L.G.D.J 1974, p: 18.

(٧١٨) فى ذات المعنى : د. عادل أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٢٨.

(٧١٩) انظر فى ذات المعنى : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٣٦.

(٧٢٠) والواقع أن مجلس الدولة الفرنسى لم يقر لسلطات الضبط منع المصورين الفوتوغرافيين من ممارسة أنشطتهم فى الشوارع منعاً مطلقاً وإنما أقر فقط هذا المنع فى أوقات ازدحام الطرق وعند استيقاف السائح . كذلك لم يقر منع إقامة المخيمات بصفة مطلقة على أرض البلدة أو منع مرور عربات النقل على الطرق الزراعية فى جميع أوقات اليوم.

- C.E. Ass, 22 juin 1951. Daudignac et Fédération nat des photographes filmeurs, D. 1951. 589
- C.E. 14 fév. 1958, Abisset, Rec. 98. =

وتلجأ تشريعات الضبط الإدارى إلى الحظر بنوعيه المطلق والنسبى من أجل حماية البيئة.

فمن أمثلة الحظر فى مجال حماية البيئة البحرية حظر قيام الجهات المصرح لها استكشاف أو استخراج أو استغلال حقول النفط والغاز البرية أو البحرية بتصريف أى مادة ملوثة ناتجة عن عمليات الحفر أو الاستكشاف أو اختبار الآبار فى البيئة البحرية أو المناطق البرية المجاورة [٧٢١]. وكذلك حظر نقل المواد الخطرة أو الضارة أو النفايات أو إلقائها أو تصريفها أو إغراقها أو تصريف مياه الصرف الصحى فى البيئة البحرية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. [٧٢٢]

وكذلك خطر القيام بأى أنشطة من شأنها أحداث تلوث أو تدهور فى البيئة

- = C.E. 17 oct. 1952 , JCP. 1954 . 12 . 325
- C.E. 27 janv. 1927 , Sucrerie de Brienon, S. 1928 . 3 . 84
- Vedel : Dr., adm., 1980 , P. 1005

مشار إلى هذه الأحكام فى أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٨٥ . وراجع كذلك أ.د. مصطفى أبو زيد فهمى ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ وما بعدها.

[٧٢١] تنص الفقرة الأولى من المادة الأولى من القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت على أنه " يحظر تلويث المناطق البحرية المبينة فى الفقرة الثانية من هذه المادة وذلك بتفريغ أو تسرب الزيت أو أى سائل آخر يحتوى على الزيت من أى سفينة أو من أى مكان على اليابسة أو من أى جهاز معد لحفظ الزيت أو لنقله من مكان إلى آخر على السفينة أو على اليابسة " ، وراجع فى ذات المضمون المواد أرقام (٤٩ ، ٥٠ ، ٥٢) من قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤.

[٧٢٢] تنص الفقرة الأولى من المادة الثانية من القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٦٤ بشأن منع تلويث المياه الصالحة للملاحة بالزيت على أنه " يحظر على ناقلات الزيت المسجلة فى الكويت والتى حمولتها الإجمالية (١٥٠) طنا أو أكثر ، وعلى غيرها من السفن البحرية المسجلة فى الكويت والتى حمولتها الإجمالية (٥٠٠ طن) أو أكثر ، تفريغ الزيت أو أى سائل آخر لا تقل نسبة الزيت فيه عن مائة وحدة فى كل مليون وحدة فى المناطق التى تعتبر بالنسبة لها مناطق محرمة وفق البيان الوارد فى الجدول (١) الملحق بهذا القانون ". وراجع فى ذات المضمون المادة رقم (٥٤) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.

الساحلية أو المياه المتاخمة لها كقلع الصخور أو إزالة الرمال الشاطئية وهو ما وجد تأكيداً فى نص المادة (٦٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة العامة للبيئة الكويتى ، كذلك حظر الصيد بوسائل معينة تؤدى إلى الإضرار بالثروة السمكية والثروات البحرية الأخرى كوسيلة الصيد بالجر القاعى (الكراف) أو الشباك المركبة من ثلاثة طبقات مختلفة الأحجام. [٧٢٣]

ومن أهم تطبيقات الحظر فى مجال حماية بيئة المحميات الطبيعية حظر صيد أو نقل أو قتل أو إيذاء الكائنات البرية أو البحرية أو القيام بأعمال من شأنها القضاء عليها [٧٢٤] ، وكذلك حظر إتلاف أو تدمير التكوينات الجغرافية أو مواطن الحيوانات والنباتات وأماكن تكاثرها ، ومنع تلويث تربة أو مياه أو هواء منطقة المحمية أو إدخال أجناس غريبة لها أو إجراء المناورات العسكرية وتدريبات الرماية بالقرب منها. [٧٢٥]

كما أن تقنية الحظر تجد لها تطبيقاً أيضاً فى مجال حماية البيئة الهوائية مثل منع رش أو استخدام مبيدات معينة للآفات أو مواد كيميائية

---

[٧٢٣] راجع قرار وزير الأشغال العامة والإسكان رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٥ بشأن منع جميع سفن الصيد من استخدام طريقة الصيد بالجر ، كذلك القرار (٣٨١) لسنة ١٩٩٣ بشأن منع استخدام الشباك المركبة من ثلاث طبقات فى الصيد بالمياه الإقليمية الكويتية.

[٧٢٤] وفى ذات الإطار نصت المادة (٨١) من اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة العامة للبيئة فى الكويت على " يحظر صيد أو قتل أو إمساك أو جمع أو نداء جميع الكائنات الفطرية البرية والبحرية أو المساس بصغار هذه الكائنات أو بيضها أو أعشاشها أو ملاجئها ، وذلك لمدة سنتين من تاريخ نفاذ هذه اللائحة .... ".

[٧٢٥] وقد حظرت المادة (٨٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الهيئة العامة للبيئة ممارسة أى نشاط فى المناطق يكون من شأنه إتلاف أو تدهور البيئة الطبيعية أو الإضرار بالحياة البرية أو البحرية أو المساس بقيمتها الجمالية أو الإخلال بالتوازن الطبيعى فيها.
ولم يقتصر الحظر على نطاق المناطق المحمية وإنما تم النص على منع ممارسة أى أنشطة أو تصرفات أو أعمال فى المناطق المحيطة بمنطقة المحمية إذا كان من شأنها التأثير فى بيئة المحمية وهو ما أكدت عليه اللائحة التنفيذية فى المادة (٨٣) منها .

أخرى لأغراض الزراعة أو متطلبات الصحة العامة وحظر إلقاء القمامة في غير الأماكن التي تحددها الجهات البلدية المختصة أو استعمال بعض أنواع الكيميائيات في الصناعات الغذائية. [٧٢٦] كذلك حظر التدخين في الأماكن المغلقة وحظر إنتاج أو استيراد السجائر أو التبغ أو عرضها للبيع ما لم تكن مطابقة للمواصفات والمعايير التي يصدر بتحديدها قرار من وزارة الصحة.

أيضاً تجد تقنية الحظر تطبيقاً لها في مجال حماية البيئة البرية مثل منع أي نشاط يساهم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في الإضرار بالتربة أو التأثير على خواصها الطبيعية أو تلويثها على نحو يؤثر على قدرتها الإنتاجية [٧٢٧] وحظر قطع أو اقتلاع الأشجار أو الأعشاب أو الإضرار بها ، وبالجملة حظر أي نشاط من شأنه أن يضر بكمية أو نوعية الغطاء النباتي في أي منطقة مما يؤدي إلى تصحرها أو تشوه البيئة الطبيعية فيها.

الفرع الثاني

الإلزام أو الأمر

يعتبر الإلزام أو الأمر الصورة الغالبة بين التقنيات القانونية للضبط الإداري ، فسلطة الضبط في نطاقه لا تحظر النشاط الفردي ، ولا تعلق ممارسته على ترخيص سابق أو إخطار ، وإنما تكتفي فقط بتنظيم النشاط وبيان أوضاع وكيفية ممارسته. [٧٢٨]

---

[٧٢٦] قريب من ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٣٦.

[٧٢٧] وقد حظرت المادة (٤٠) من اللائحة التنفيذية لقانون البيئة المصري رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ رش أو استخدام مبيدات الآفات أو أي مركبات كيماوية أخرى لأغراض الزراعة أو الصحة العامة أو غير ذلك من الأغراض إلا بعد مراعاة الشروط والضوابط والضمانات التي تضعها وزارة الزراعة ، والصحة العامة وجهاز شئون البيئة.

[٧٢٨] انظر في ذلك أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٩٢ – أ.د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٥٠٧ وما بعدها.

ويعنى الأمر أو الإلزام كتقنية من تقنيات التشريعات الضبطية فى مجـــال حماية البيئة إلزام الأفراد والجهات والمنشآت بالقيام بعمل إيجابى معين لمنع تلويث عناصر البيئة المختلفة أو لحمايتها ، أو إلزام من تسبب بخطئه بإزالة آثار التلوث إن أمكن. [٧٢٩]

ومن أهم تطبيقات تقنية الأمر أو الإلزام فى مجال حماية البيئة :

(أ) إلـــزام ربان السفينة أو المسؤول عنها باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالحماية من آثار التلوث فى حالـــة وقـــوع حـــادث لإحـــدى ناقـــلات الزيـــت يترتب عليه أو يخشى منه تلوث البيئة البحرية.

(ب) إلزام أصحاب المشروعات الصناعية والتجارية بالتخلص من المخلفات الضارة بمشروعاتهم بأقل الطرق إضراراً بعناصـــر البيئـــة ، وكـــذلك إلزامهم بمعالجة هذه النفايـــات وتخزينهـــا والتعامـــل معهـــا علـــى نحـــو معيـــن ، ويمكن إلزامهم كما ذكر البعض [٧٣٠] بإعادة اســـتخدام مخلفات منتجاتهم إذا أمكن ذلك من الناحيتين الفنية والعملية وذلك كإعادة تصنيع معادن السيارات المستهلك بواسطة الشركات المنتجة.

(ج) إلزام لوائح المرور لقائدى المركبات بعدم تجاوز السرعة المسموح بها ، أو الوقوف فى غير الأماكن المحددة وكذلك إلزامهم بالسير فـــى اتجـــاه واحد فى بعض الطرق ، أو بعدم السير فى طرق معينة. [٧٣١]

---

[٧٢٩] راجع : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٣٧ – أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٠٧.

[٧٣٠] انظر : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٣٧.

[٧٣١] ويلاحظ أن تشريعات الضبط فى هذه التقنية تكتفى بوضع أوامر والتزامات علـــى عـــاتق الأفراد وتترك لهم الحرية فى استخدام وسائلهم لتنفيذ هذه الأوامر دون أن تفرض علـــيهم وسيلة معينة أو تترك لهم الحرية فى مخالفة هذه الأوامر مع تحملهم بالعقاب الجنـــائى أو الجزاء الادارى فى حالة مخالفة هذه الأوامر والالتزامات.

انظر : أ.د. عزيزة الشريف و أ.د. يسرى العصار ، القانون الإدارى ، المرجع الســـابق ، ص ٤٥ – د. عادل أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٢١.

الفرع الثالث

الترخيص أو الإذن السابق

يمكن القول إن تقنية الترخيص أو الإذن السابق هي وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر ، وذلك بتمكين الهيئات الإدارية من فرض ما تراه ملائماً من الاحتياطات التي من شأنها منع هذا الضرر ، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتخاذ الاحتياطات المذكورة أو كان غير مستوفٍ للشروط التي قررها المشرع سلفاً. [٧٣٢]

وعلى الرغم من أن تقنية الترخيص تبدو أقل خطراً على الحريات العامة والنشاط الفردي من تقنيتي الحظر والإلزام [٧٣٣] ، إلا أن الفقه والقضاء قد وضعا لها بعض الضوابط وذلك إعلاء للحرية ، وهذه الضوابط تتمثل فيما يلي :

١- الضابط الأول : عدم تطبيق نظام الترخيص أو الإذن السابق بمقتضى لائحة ضبط بالنسبة للحريات التي يكفلها الدستور أو القانون . وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي ، إذ قرر أنه يجوز للعمدة أن ينظم مرور المركبات الإعلانية ، ولكن لم يقر له أن يمنعها أو أن يخضعها لتقنية الترخيص لأن في ذلك تقييد لحرية التجارة والصناعة. [٧٣٤]

---

[٧٣٢] انظر في ذلك : د. محمد الطيب عبد اللطيف ، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري ، المرجع السابق ، ص ٤٢٧ – د. عادل أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٢٣ – و فهد مرزوق العنزي ، النظام القانوني للترخيص الإداري في دولة الكويت ، رسالة ماجستير ، معهد الدراسات العربية ، جامعة الدول العربية ، ٢٠٠٢ ، ص ٤١ – د. عبد المجيد السملالي ، الضبط الإداري البيئي ، رسالة دكتوراة ، جامعة محمد الخامس ، أكدال – الرباط ، ص ٣٩.

[٧٣٣] انظر : د. محمد الطيب عبد اللطيف ، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري ، المرجع السابق ، ص ٤٢٩ – أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٨٧ – د. عادل أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٢٢.

[٧٣٤] :

- C.E. 2 Avril. 1954, Petronelli, R.P.D.A., 1954. P. 98.

وفى ذات الاتجاه قررت الدائرة الإدارية بمحكمة التمييز الكويتية عدم جواز إضافة شروط إضافية بقرار إدارى إلى رخصة تسيير المركبات التى نص عليها المرسوم بقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠١ بشأن المرور فقد قضت بعدم صحة ما أصدره رئيس قسم الفحص الفنى بوزارة الداخلية من إضافة شرط جديد لصلاحية المركبات ، إذ استوجب لتجديد رخصة تسيير المركبة أن يكون المقود فى الجانب الأيسر منه ، وقد استندت الدائرة فى حكمها على ما قرره المرسوم بقانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ من جعل بيان شروط الأمن فى المركبات من اختصاص وزير الداخلية وحده ، ونظراً لعدم استناد رئيس القسم إلى تفويض مكتوب من الوزير يخوله إضافة مثل هذا الشرط [٧٣٥].

على أن العمل قد جرى وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء على فرض نظام الترخيص بمقتضى السلطة اللائحية فى مجال حريات نظمها القانون مثل بعض مظاهر حرية التجارة والصناعة ، وبخاصة تلك التى تنطوى على عدوان أو اصطدام بحريات أخرى أولى بالرعاية. [٧٣٦]

٢- <u>الضابط الثانى :</u> يجوز فرض تقنية الترخيص بلائحة ضبط بالنسبة لممارسة النشاط الذى يتصل باستعمال المال العام استعمالاً خاصاً أو استعمالاً غير عادى . وذلك بحكم أن الإدارة يجب أن تعمل على وقاية المال العام ، والمحافظة على تخصيصه للمال العام . فلسلطات الضبط الإدارى الخاصة بحماية بيئة الطرق العامة أن تفرض نظام الترخيص بالنسبة لوقوف المركبات على جانبى الطريق ، أو تركيب اللافتات

---

[٧٣٥] حكم محكمة التمييز ، الدائرة الإدارية والتجارية ، فى الطعن رقم ٧٥٧ لسنة ٢٠٠٠ إدارى ، بجلسة ٣٠ / ١٠ / ١٩٩٩ ، منشور فى موسوعة مبادئ القضاء الإدارى ، الطبعة الأولى ، الجزء الثانى ، إصدارات إدارة الفتوى والتشريع ١٩٩٩ ، ص ٤١١.

[٧٣٦] أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٨٨.

الإعلانية ، أو الترخيص بالاستعمال التجارى لجانبى الطريق العام. [٧٣٧]

---

[٧٣٧] ومن أمثلة ذلك : الترخيص بالاستغلال التجارى لجانبي الطريق وفقاً لما ورد بالقرار الوزارى رقم ١٤٩ لسنة ٢٠٠٦ بإصدار لائحة تراخيص استغلال الساحات والأرصفة العامة للاستغلال التجارى ، والترخيص باستخدام رصيف الطريق للتشجير في مناطق السكن الخاص والنموذجي وفقاً لما ورد بالقرار الوزارى ١٧٢ لسنة ٢٠٠٧ بإصدار لائحة الزراعة للسكن الخاص والنموذجي بدولة الكويت.

وفى إطار ذلك استقرت أحكام محكمة التمييز الكويتية الدائرة الإدارية والتجارية على أن استعمال أموال الدولة بدون صدور ترخيص بذلك من البلدية يجيز للأخيرة أن تقوم بإزالة أى منشآت أو حدائق موجودة على أملاكها . ففى إحدى القضايا أقام أحد الأفراد حديقة منزلية وصرف عليها الكثير من الجهد والمال ، واستمر بقاؤها أمام منزله نحو خمسة عشر عاماً إلا أن جرافات البلدية داهمتها وأزالتها، فأقام دعواه بطلب التعويض ضد البلدية ، وشخص آخر آلت إليه ملكية أرض الحديقة ولكن المحكمة رفضت دعواه وردت على أوجه دفاعه حسب التفصيل الآتي:

وحيث إن الطعن أقيم على أربعة أسباب، ينعي الطاعن بالسبب الأول منها على الحكم المطعون فيه الخطأ في تطبيق القانون وتفسيره وتأويله، وفي بيان ذلك يقول إن الحكم أقام قضاءه بتأييد حكم أول درجة القاضي برفض طلب التعويض، استنادا لما قررته المادة ١٩ من القانون رقم ١٠٥/ ١٩٨٠ في شأن نظام أملاك الدولة التي تقضي بأن لا ينشأ أى حق لشخص طبيعي أو معنوي على أملاك الدولة وبالمخالفة لأحكام ذلك القانون، ولا يترتب أي أثر قانوني على وضع اليد عليها بقصد تملكها أو غير ذلك، وأن للدولة أن تزيل أي تعرض أو تعدٍ يقع على هذه الأملاك بالطريق الإداري، دون أن يكون للمعترض أو المتعدي الحق في التعويض، في حين أنه لم يقصد التعدي على أملاك الدولة، وانه أنشأ حديقة لتجميل مسكنه، ولتسر الناظر إليها، وأنه ولئن كان لم يستصدر ترخيصا من البلدية، إلا أن البلدية من جانبها لم تطلب منه ذلك على مدى خمسة عشر عاماً، ثم فوجئ بقيامها بإيعاز من المطعون ضده الأول، بإزالة الحديقة دون صدور قرار إداري بالإزالة، بما يوفر ركن الخطأ في هذا العمل المادي، ويستوجب تعويضه عما أصابه من أضرار ماديه وأدبية، وإذا أخذ الحكم المطعون فيه بخلاف هذا النظر، فإنه يكون معيبا مستوجبا تمييزه.

وحيث إن هذا النعي مردود، ذلك ان النص في الفقرة الثانية من المادة ١٩ من القانون رقم ١٠٥ / ١٩٨٠ في شأن نظام أملاك الدولة، بعد تعديلها بالمرسوم بقانون رقم ١٩٨٨/٨ على أن: للدولة أن تزيل أي تعرض أو تعدٍ يقع على أملاكها بالطرق الإدارية على نفقة المخالف، ودون أن يكون للمتعرض أو المتعدي حق التعويض، وذلك مع عدم الإخلال بما -

٣- **الضابط الثالث :** جواز فرض نظام الترخيص بالنسبة لممارسة النشاط الذى يهدد النظام العام بشكل مباشر ، وبطريقة خطيرة . مثل أنشطة فتح المحلات الخطرة أو الضارة بالصحة أو المقلقة للراحة [٧٣٨] فهذه الأنشطة تهدد النظام العام البيئى بصورة مباشرة وخطيرة.

والواقع أن تقنية الترخيص قد تبدو لها أهميتها فى نطاق حماية البيئة – باعتبارها عنصراً فى النظام العام فى إطار الضبط الإدارى الخاص بالبيئة – أكثر من عناصر النظام العام الأخرى؛ ذلك أن ممارسة الأنشطة التجارية والصناعية للأفراد والجماعات ، أو بعض الحريات

= يترتب لها من تعويضات، وفي المادة السادسة من قرار وزير المالية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ بإصدار اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ سالف الذكر على أنه: **يكون تأجير أملاك الدولة الخاصة العقارية بموجب عقد إيجار أو ترخيص بالانتفاع المؤقت ثابتا بالكتابة** ومشتملاً على الشروط الجوهرية وبخاصة الشروط غير المألوفة في الإيجار العادي، وكان القرار الصادر من وزير الدولة للشؤون البلدية رقم ٩٩ / ١٩٨٨ بناء على تفويض وزير المالية قد تضمن تخويل أجهزة البلدية إزالة جميع الحدائق والمزروعات **غير المرخص بها،** بما يدل، وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة، على أن المشرع حظر كأصل عام التعدي أو وضع اليد على أملاك الدولة بقصد تملكها أو التصرف فيها أو الحجز عليها لصالح الأفراد، كما حظر حيازتها أو الانتفاع بها **بغير ترخيص** سابق من **الجهة الادارية المختصة،** ورتب على اشغال أي من هذه الأملاك بالمخالفة لهذا الحظر أن أجاز للدولة إزالة التعديات أو الإشغالات دون ترخيص بالطريق الإداري، وعلى نفقة المخالف ومهما طال أمد هذه المخالفة دون أن يكون له الحق في التعويض.

حكم محكمة التمييز الكويتية ، الصادر بجلسة ٨ / ٥ / ٢٠٠٧ ، فى الطعن رقم ١١٠٩ لسنة ٢٠٠٥ إدارى ، حكم غير منشور.

(٧٣٨) فهذه المنشآت تهدد النظام العام البيئى بصورة كبيرة فهى تتسبب فى مخاطر ومضايقات للأمن العام والصحة العامة وراحة الجيران مما يستدعى خضوعها لرقابة خاصة من جانب سلطات الضبط الإدارى بهدف منع مخاطرها البيئية والتى تتمثل فى خطر الانفجار أو الحريق أو الدخان أو الغبار أو الروائح أو الإزعاج أو إفساد المياه أو انتشار الحشرات لذلك فإن فرض نظام الترخيص على هذه الأنشطة له ما يبرره.

انظر فى تفصيل ذلك أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٠٠ وما بعدها.

كحرية الصيد كثيراً ما ينجم عنها إخلال بالنظام البيئى ، لذلك فإن دور الترخيص يكون واضحاً فى وضع الضوابط والشروط التى تكفل ممارسة هذه الأنشطة والحريات بدون الإضرار بالبيئة وتلوثها ، ويبدو ذلك واضحاً من التشريعات المرتبطة بالبيئة فى الكثير من الدول والتى فرضت نظام الترخيص بالنسبة لهذه الأنشطة والحريات.

ففى دولة الكويت تم النص على نظام الترخيص بالنسبة لممارسة الأنشطة الكيميائية الخطرة ، سواء فى إنتاجها أو نقلها أو تخزينها أو استيرادها أو تصديرها من وإلى دولة الكويت ، أو المرور الجمركى عبر أراضيها. [٧٣٩]

كما تم فرض نظام الترخيص بالنسبة لمواقع التخلص من النفايات الخطرة وتداول نفايات المستشفيات والجهات الصحية والتعامل معها [٧٤٠] . أيضاً تم فرض نظام الترخيص لحماية البيئة المائية والساحلية من التلوث ، وذلك بالنسبة لإقامة المسنات وأماكن الرسو والمشاريع السياحية على الشريط الساحلى لدولة الكويت. [٧٤١]

كما تم فرض نظام الترخيص بالنسبة لرخص السوق ورخص تسيير المركبات بموجب قانون المرور رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠١.

ومن أحكام الدائرة الإدارية بمحكمة التمييز الكويتية بشأن نظام التراخيص ما يلى " الترخيص الصادر من جهة الإدارة إنما هو تصرف إدارى يتم بالقرار

---

[٧٣٩] انظر المواد (١٤ ، ١٦ ، ١٧ ، ١٨) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة ، الصادرة بقرار الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١٠ لسنة ٢٠٠١ ، منشور بالجريدة الرسمية ، الكويت اليوم ، ملحق العدد ٥٣٣ ، السنة السابعة والأربعون ، الصادر بتاريخ ٢ أكتوبر ٢٠٠١ .

[٧٤٠] انظر المواد (٢٩ ، ٣٩) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة ، سالفة الذكر.

[٧٤١] انظر المواد (٦٤ ، ٦٨ ، ٦٩) من اللائحة التنفيذية لقانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة فى دولة الكويت ، سالفة الذكر.

الصادر بمنحه ، وهو تصرف مؤقت قابل بطبيعته للسحب أو التعديل فى أى وقت متى اقتضت المصلحة العامة ذلك ، ويكون هذا السحب أو التعـديل غيـر قابـل للإلغاء متى تم وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة ولم يكـن مـشوباً بعيـب إسـاءة استعمال السلطة . ذلك أن المصلحة العامة والمصلحة الفرديـة لا تتوازيـان فـى مجال الروابط القانونية التى تنشأ بين الأفراد والإدارة بل يجب أن تعلو المـصلحة العامة في مثل هذا الأمر الذى يتعلق أساساً بتسيير مرفق عام وتتحول المـصلحة الفردية إلى تعويض إن كان لذلك أساس من القانون ". [٧٤٢]

وفى جمهورية مصر العربية تم فرض تقنية الترخيص فى نطاق الكثيـر من التشريعات التى تمس البيئة مساساً مباشراً ، من ذلك ما نصت عليـه المـادة الثانية من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن المحلات الصناعية والتجاريـة وغيرها من المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة والتـى تطلبـت ضرورة صدور ترخيص لإنشاء المحل وإدارته ، وأن أى محل يُنشأ أو يدار بدون ترخيص يغلق بالطريق الإدارى أو يضبط إذا كان الإلغاء متعذراً. [٧٤٣]

وما فرضه قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ٣٧٢ لسنة ١٩٥٦ فى شأن الملاهى فى مادته الثالثـة من عدم جواز إقامـة أى ملهـى أو إدارتـه إلا بعـد الحصول على ترخيص فى ذلك من الجهة المختصة [٧٤٤]. وما نص عليه القـانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ فى شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء وتعديلاته فـى مادتـه الأولى من عدم جواز إنشاء مبانٍ أو إقامة أعمال أو توسيعها أو تعليتها أو تدعيمها أو هدمها إلا بعد الحصول على ترخيص من الجهة الإداريـة المختـصة بـشئون التنظيم. [٧٤٥]

---

[٧٤٢] الطعن رقم ١٥ / ١٩٩٠ تجارى بجلسة ٢٠ / ٥ / ١٩٩٠ ، منشور فى موسـوعة مبـادئ القضاء الإدارى ، الجزء التاسع ، ط ١ ، إصدارات إدارة الفتـوى والتـشريع ، ١٩٩٩ ، ص٢٠.

[٧٤٣] انظر : الوقائع المصرية العدد ٦٧ مكرر (غير اعتيادى) الصادر بتاريخ ١٩٥٤/٨/٢٦.

[٧٤٤] الوقائع المصرية العدد ٨٨ مكرر ، جـ الصادر بتاريخ ٣ / ١١ / ١٩٥٦.

[٧٤٥] الجريدة الرسمية ، العدد ٣٧ تابع ، الصادر فى ٩ سبتمبر ١٩٧٦.

كما لجأ قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ولائحته التنفيذية إلى تقنية التراخيص بشأن تداول المواد والنفايات الخطرة [٧٤٦] أو استيرادها أو السماح بدخولها أو مرورها فى أرض جمهورية مصر العربية . أيضاً تطلب القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٥٧ فى شأن الباعة المتجولين ضرورة الحصول على ترخيص لإمكان ممارسة المهنة ، وذلك من السلطة القائمة على أعمال التنظيم فى الجهة التى يمارس البائع الحرفة فى نطاقها. [٧٤٧]

وتطلب القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٣ بشأن المنشآت الفندقية والسياحية ضرورة الحصول على ترخيص لإمكان إقامة أو استغلال المنشأة ، ويدخل فى شروط هذا الترخيص – طبقاً لما جاء بالقرار الوزارى رقم ١٨١ لسنة ١٩٧٣ بشروط وإجراءات التراخيص بالمنشآت الفندقية والسياحية – ضرورة مراعاة الاشتراطات البيئية سواء فى البنية الأساسية للمنشأة ، أو فى مجال تقديم الأطعمة والمأكولات بداخلها فيها أو فى تخلصها من النفايات الناتجة عن ممارستها لنشاطها. [٧٤٨]

ومن أحكام القضاء الإدارى المصرى بشأن تقنية التراخيص فى مجال حماية البيئة ما يلى :

١- ما قرره بشأن ضرورة الحصول على ترخيص من الجهة الإدارية المختصة لإنشاء وإدارة المحلات العامة الخطرة والمقلقة للراحة ، وأنه يحق للجهة الإدارية غلق أى محل يدار بدون ترخيص . فقد قضت المحكمة الإدارية العليا فى مصر بأن " المواد ٧ ، ١١ ، ١٦ من القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة بين

---

[٧٤٦] راجع المواد (٢٩ ، ٣٢) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن البيئة ، الجريدة الرسمية ، العدد ٥ ، الصادر بتاريخ ٣ / ٢ / ١٩٩٤.

[٧٤٧] راجع المادة الثانية من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٥٧ ، الوقائع المصرية العدد ١١ مكرر ، الصادر بتاريخ ٤ فبراير ١٩٥٧.

[٧٤٨] راجع : المادة الثانية من القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٣ بشأن المنشآت الفندقية والسياحية ، الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٩ ، بتاريخ ١ / ٣ / ١٩٧٣.

المشرع فيها الشروط العامة الواجب توافرها فى هذه المحال ، فحظر على المرخص له بأى محل من المحال الخاضعة لأحكام القانون المشار إليه إجراء أى تعديل فى المحل من الداخل أو الخارج ، أو زيادة القوى المحركة أو تعديل أقسام المحل بدون ترخيص بذلك من الجهة الإدارية المختصة ، كما أوجب على جهة الإدارة إلغاء الترخيص إذا لم يتم إعادة الحال إلى ما كان عليه خلال المهلة التى تحددها له ، أو إذا أصبحت إدارة المحل تُشكل خطراً على الصحة العامة ، أو أصبح المحل غير مستوف للاشتراطات الواجب توافرها فيه من حيث الموقع إلى غير ذلك من الحالات المنصوص عليها فى المادة ١٦ من القانون آنف الذكر ". (٧٤٩)

وما قضت به من أن " القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة – مناط اتخاذ الإجراء الضبطى المناسب بالطريق الإدارى هو وجود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام نابع من إدارة المحل – وإن كانت أجهزة الأمن تترخص فى تقدير الخطورة الناشئة عن الحالة الواقعية التى يصح لها أن تتدخل لمواجهتها ، بأن تكون ثمة وقائع محددة من شأنها أن تنبئ بحسب التقدير المنطقى للأمور بأن ثمة خطراً يهدد الأمن العام ، وبأن الاحتياط له يقتضى التدخل من هذه الأجهزة بالإجراء الضبطى المناسب – الخطر الذى يسمح بإلغاء الرخصة هو الخطر الداهم الذى يتعذر تداركه – يقتضى ذلك ثبوت الحالة الواقعية المبررة للتدخل بإجراء الضبط الإدارى ثبوتاً واقعياً فى جدية الإجراء ولزومه – مقابل ذلك جعل المشرع لجهة الإدارة وفقاً لواقع الحالة وطبقاً لظروف البيئة من حيث المكان والزمان وبقياس

---

(٧٤٩) الطعن رقم ٢٩٤٤ لسنة ٤٥ قضائية ، الصادر بجلسة ٤ إبريل عام ٢٠٠١ مشار إليه لدى المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين ، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها فى قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، دراسة تحليلية ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، ٢٠٠٦ ، دار أبو المجد للطباعة ، الهرم ، القاهرة ، ص ٣٤٩ وما بعدها.

الأساس الواقعى المبرر لتدخل الإدارة من حيث توافر الخطر الداهم ، أن تقوم بإلغاء الترخيص ". [٧٥٠]

٢- ما قرره بشأن عدم إشغال مجرى نهر النيل أو جسوره بأية أعمال خاصة إلا بموجب ترخيص من السلطة المختصة - وهى وزارة الرى - وطبقاً للشروط التى تحددها ويجوز لها فى حالة عدم الحصول على هذا الترخيص إزالة الأعمال المخالفة وإعادة الشيئ إلى أصله على نفقة المخالف فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن " اعتبر المشرع مجرى النيل وجسوره من الأملاك العامة ذات الصلة بالرى والصرف ، ولا يجوز التعدى عليها بإقامة أى عمل خاص أو إحداث تعديل فيها إلا بترخيص من وزارة الرى ، وطبقاً للشروط التى تحددها - فى حالة التعدى على منافع الرى دون الحصول على ترخيص فإن لمدير عام الرى المختص بعد إنذار المخالف ، إصدار قرار بإزالة التعدى أو المخالفة وإعادة الشيئ إلى أصله على نفقة المخالف - هذا الاختصاص محدد لا يجوز ممارسته ضمن الأصل العام المقرر للوزير المختص بمقتضى حكم المادة ٩٧٠ من القانون المدنى أو طبقاً للمادة (٢٦) من قانون نظام الإدارة المحلية . إلا إذا عهدت وزارة الرى باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل فى الإشراف على هذه الأراضى إلى جهة معينة من الجهات المنصوص عليها بالمادة (٤) من قانون الرى والصرف بذلك الإشراف ". [٧٥١]

---

[٧٥٠] الطعن رقم ٦٠٠٨ لسنة ٤٤ قضائية . عليا . الصادر بجلسة ٢٠٠١/١٢/٢٦ ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى الفترة من أول أكتوبر ٢٠٠١ إلى آخر ديسمبر ٢٠٠١ ، القاعدة رقم ١٦٨ ، ص ١٥٤.

[٧٥١] الطعن رقم ٣٤ لسنة ٤٢ قضائية ، الصادر بجلسة ٤ إبريل عام ٢٠٠١ والطعن رقم ٥١٩ لسنة ٤٤ ق جلسة ٩ / ١ / ٢٠٠٢ والطعن رقم ٢٢٧٥ لسنة ٤٤ ق جلسة ٢٠٠١/١١/١٤ مشار إليهم لدى المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين ، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها فى قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ وما بعدها.

ومن قضائها كذلك " حظر المشرع صرف أو إلقاء المخلفات الصلبة أو السائلة أو الغازية من العقارات والمحال والمنشآت التجارية والصناعية والسياحية ومن عمليات الصرف وغيره فى مجارى المياه إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من وزارة الرى ، وفقاً للضوابط والمعايير والمواصفات لا يجوز صرفها حتى مع وجود الترخيص بصورة تمثل خطراً فورياً على تلوث مجارى المياه ، يخطر صاحب الشأن بإزالة الأعمال المخالفة أو التصحيح بالطريق الإدارى وعلى نفقة المخالف وذلك دون إخلال بحق الوزارة فى إلغاء الترخيص ". [٧٥٢]

٣- وبخصوص المحميات الطبيعية الواقعة كجزر بين جسور نهر النيل انتهت محكمة القضاء الإدارى إلى أن " قرر المشرع حماية إضافية لنهر النيل بجعل الجزر الواقعة بين جسوره محميات طبيعية ، وبالتالى حظر القيام فيها بأى أعمال أو تصرفات أو أو أنشطة من شأنها تدمير بيئتها ، كما حظر إقامة المبانى أو المنشآت فيها أو شق الطرق أو تيسير المركبات بها أو ممارسة أية أنشطة فيها إلا بتصريح من رئيس مجلس الوزراء – قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٩٦٩ لسنة ١٩٩٨ صدر موافقاً لصحيح حكم القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ فى شأن المحميات الطبيعية وفى نطاق السلطة المقررة له – اعتباراً من تاريخ العمل بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٩٦٩ لسنة ١٩٩٨ يتعين الحصول على تصريح لإقامة أية منشآت على الجزر الواقعة بين جسور النيل إعمالاً للأثر المباشر لهذا القرار ولا يعتد فى هذا الشأن بأية موافقات تكون قد صدرت من أية جهات كانت – لا يزعزع من ذلك أية تطلعات أو آمال أياً كان أساسها أو مشروعيتها – نتيجة ذلك : يراعى فى هذا الشأن الشروط والقواعد الواردة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٦٤ لسنة

---

[٧٥٢] الطعن رقم ١٦٢١ لسنة ٤٥ قضائية . عليا . الصادر بجلسة ٢٦ / ٣ / ٢٠٠٢ ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى الفترة من أول أكتوبر ٢٠٠١ إلى آخر ديسمبر ٢٠٠١ ، القاعدة رقم ١٧١ ، ص ١٥٠ وما بعدها.

١٩٩٤ بالشروط والأوضاع الخاصة بممارسة الأنشطة في مناطق المحميات الطبيعية. [٧٥٣]

٤- ما قرره بشأن عدم جواز الترخيص بإنشاء مبنى فندقي وأماكن لبيع المأكولات والمشروبات بحدائق الشلالات بالإسكندرية ، لأن من شأن ذلك الإضرار بالبيئة الطبيعية في هذه الحديقة . ومجمل هذه القضية أن جمعية أصدقاء البيئة بالإسكندرية قد أقامتها ضد محافظ الإسكندرية ووزير الثقافة بصفته رئيساً للمجلس الأعلى للآثار ورئيس حي وسط الإسكندرية ورئيس مجلس إدارة شركة بارادايزان جروب . طلبت فيها الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار الصادر من محافظ الإسكندرية بتاريخ ١٣ / ٥ / ١٩٩٩ بالترخيص للمدعى عليه الرابع بإدارة واستغلال منطقة حدائق الشلالات وما يترتب على ذلك من آثار وتنفيذ الحكم بموجب مسودته بغير إعلان وفي الموضوع بإلغاء هذا القرار وما يترتب على ذلك من آثار.

وقالت الجمعية شرحاً لدعواها إن منطقة حدائق الشلالات من المعالم التاريخية والحضارية لمدينة الإسكندرية وأنشئت منذ مائة عام على مساحة ٤٠ فداناً وبها البرج الأثري لسور الإسكندرية القديم وتم تصميمها متضمنة هضاباً وقنوات وشلالاً رئيسياً وبحيرات متتالية وحدائق بها مجموعة من الأشجار النادرة ويقع بها كازينو وكشك وبحيرة البجع . وإن المدعين باعتبارهم من قاطني الإسكندرية فوجئوا بالإعلان عن استغلال الحديقة تنفيذاً للترخيص المبرم مع المدعي عليه الرابع . هذا الترخيص الذي رخص للمدعى عليه الرابع في إقامة مبنى فندقي وأماكن لبيع المأكولات والمشروبات على مساحة ١٣٠٠٠ متر مربع تشمل أرض الكافيتريا القديمة وملحقاتها والممرات المجاورة لها والجبلاية النادرة وتعلية هذه المباني عدة أدوار مما من شأنه الانتقاص من الانتفاع بالحديقة

---

[٧٥٣] حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم ٦٦١٥ لسنة ٥٢ قضائية جلسة ١٥ من أغسطس سنة ٢٠٠٠ ، المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في الفترة من أكتوبر ١٩٩٩ وحتى أكتوبر ٢٠٠٠ ، القاعدة رقم ٢٦ ، ص ٢٩٧.

ويتعارض مع الحظر الوارد بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٦٠٣ لسنة ١٩٩٦ فى شأن عدم إنشاء مبانٍ أو إقامة أعمال فى الأراضى الزراعية والحدائق والبساتين وسائر المساحات الخضراء داخل كردونات المدن والقرى المعتمدة أو توسيع أو تعلية المبانى القائمة على هذه الأراضى والمساحات.

كما نعت الجمعية على القرار المطعون عليه أنه لم يعرض على المجلس الشعبى المحلى المختص طبقاً لأحكام قانون الإدارة المحلية ، وأنه سوف يترتب على هذا الاستغلال المساس بحرمة الآثار الموجودة بالحديقة وتعطيل الانتفاع بها لصالح جمهور المستفيدين منها وتشويه وضعها الطبيعى الذى لا يجوز المساس به باعتباره حقاً أساسياً للمواطنين.

وقد قضت محكمة القضاء الإدارى بالإسكندرية بجلسة ٢٠٠٠/٨/٢٢ بقبول الدعوى شكلاً وبوقف تنفيذ القرار المطعون فيه وما يترتب على ذلك من آثار . وبنت قضاءها على أسباب حاصلها توافر شرط المصلحة المباشرة للمدعين إذ مفاد دعواهم المحافظة على البيئة والنواحى الجمالية والتاريخية لحديقة الشلالات. [٧٥٤]

ومن فتاوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع بشأن حماية البيئة ما قررته من جواز التعويض عن قطع إحدى الأشجار من قبل عمال إدارة الكهرباء والغاز بمدينة القاهرة فقد قررت بأن " وحيث إن وقائع الفتوى تتحصل فى أنه بتاريخ ٢٧ / ١٢ / ١٩٥٣ أتلف عمال إدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة شجرة بشارع أحمد حشمت بالزمالك أثناء قيامهم بحفر الرصيف الشرقى للشارع المذكور لاستبدال مواسير غاز ، وتحرر عن هذا الحادث المحضر رقم ٣٥٨٧ إدارى قسم قصر النيل سنة ١٩٥٤ ضد عمال إدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة وثبت من التحقيق والمعاينة مسئولية هؤلاء العمال عن كسر الشجرة ،

---

[٧٥٤] وقائع القضية ونص الحكم منشورة ضمن وثائق مؤتمر دور القضاء فى تطوير القانون البيئى فى المنطقة العربية الذى عقد بدولة الكويت فى الفترة من ٢٦ – ٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢ ، ص ٤٠٤ وما بعدها.

وقامت الإدارة العامة للتنظيم بمطالبة إدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة بقيمة الخسائر المترتبة على الحادث بالتضامن مع عمالها إذ إن الحادث وقع أثناء تأدية الوظيفة وبسببها - رفضت إدارة الكهرباء والغاز الاعتراف بمسؤليتها عن الحادث بحجة أنها لم تقم بأى عمل فى المنطقة المشار إليها فى ذلك التاريخ.

ومن حيث إن سقوط الشجرة قد نتج عن إهمال عمال إدارة الكهرباء والغاز وعدم اتخاذهم أسباب الحيطة والحذر التى يتعين على الرجل العادى القيام بها درءاً لمسئوليته ومن ثم فإن مسلكهم هذا يتوافر فيه ركن الخطأ الموجب لمسئوليتهم عن عملهم الضار طبقاً للقانون ويلتزمون بتعويض الضرر الناشئ عن ذلك العمل.

ومن حيث إنه قد ثبت وقوع خطأ من عمال إدارة الكهرباء والغاز أثناء قيامهم بعملهم وبسببه ، وترتب على هذا الخطأ حدوث ضرر للبلدية لسقوط الشجرة ومن ثم يُفترض وقوع الخطأ من إدارة الكهرباء والغاز ، وتتحقق قبلها مسئولية المتبوع عن أعمال تابعة . ويتعين عليها تعويض الضرر الذى أحدثه تابعها بالتطبيق لأحكام المادة ١٧٤ من القانون المدنى التى تقضى بأن يكُون المتبوع مسئولاً عن الضرر الذى يحدثه تابعة لعمله غير المشرع ، متى كان واقعاً منه حال تأدية وظيفته أو بسببها.

لهذا انتهى رأى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع إلى أن إدارة الكهرباء والغاز لمدينة القاهرة تلتزم بتعويض بلدية القاهرة عن الضرر الناشئ عن سقوط الشجرة. [٧٥٥]

---

[٧٥٥] قرار الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصرى الصادر فى الملف رقم ٣٢ / ٢ / ٢٧ (٦٩٢) الصادر بجلسة ٢٣ من سبتمبر سنة ١٩٥٨ مشار إليه لدى المستشار الدكتور محمد ماهر أبو العينين ، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها فى قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، المرجع السابق ، ص ٣٦٠ وما بعدها.

الفرع الرابع

الإبلاغ أو الإخطار

قد يبيح القانون للأفراد القيام بأعمال معينة دون تطلب الحصول على ترخيص سابق قبل ممارستها بالرغم من احتمال وجود إضرار أو تلويث للبيئة من جانبها ، ويكتفى القانون بشأنها بمجرد الإخطار ، إما قبل القيام بها وهو ما يعرف بالإخطار السابق ، وإما خلال مدة معينة من إتيانها وهو ما يُسمى بالإخطار اللاحق.

ومسألة تطلب القانون للإخطار السابق أو اللاحق إنما تتوقف على مدى خطورة وحجم الأضرار التى يمكن أن تنجم عن ممارسة النشاط المطلوب الإخطار عنه بالبيئة ، فكلما زادت المخاطر التى يمكن أن تنجم عن ممارسة النشاط تطلب القانون الإخطار السابق ، والعكس قد يكون صحيحاً. [٧٥٦]

ونظام الإخطار يعتبر أقل تقنيات الضبط الإدارى تقييداً للحرية ، وهو يهدف إلى إطلاع سلطات الضبط على عزم الأفراد ممارسة أنشطتهم حتى يمكنها اتخاذ الاحتياطات الوقائية التى تساعد على توقى الإضرار بالنظام البيئى. [٧٥٧]

ومن أمثلة الإخطار السابق فى مجال حماية البيئة الإبلاغ عن موعد نقل المواد الخطرة والطرق التى تمر من خلالها من نقطة الانطلاق إلى نقطة الوصول ، والإبلاغ عن تصدير النفايات إلى الخارج أو تصديرها منها . أما الإخطار اللاحق فمثاله الإبلاغ عن فتح المحلات التى تمارس نشاطاً صناعياً أو

---

[٧٥٦] ذات المعنى أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٤٠ - أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١١١ - د. عبد الرؤوف هاشم بسيونى ، نظرية الضبط الإدارى فى النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ - د. موسى مصطفى شحادة ، دور السلطات العامة فى الوقاية من المخاطر البيئية ، المرجع السابق ، ص ١٤.

[٧٥٧] انظر : د. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٩٩ - د. محمد الطيب عبد اللطيف ، نظام الترخيص والإخطار فى القانون المصرى ، المرجع السابق ، ص ٤٠١.

تجاريــاً غيــر ضار بالصحة أو مقلــق للراحة [٧٥٨] أو الإبلاغ عن تفشى مرض أو وباء معين معدٍ كما هى الحال بالنسبة لمرض إنفلونزا الطيور حيــث تطلبــت اللوائح والتشريعات الصادرة بشأنها ضرورة الإبلاغ عن أى حالة يتم اكتشافها بين الطيور أو البشر أو مثل ما تطلبه قانون الطرق العامة المصرى رقــم ٨٤ لــسنة ١٩٦٨ بضرورة الإخطار عن تنظيم مباريات الجرى فى الطرق العامة أو ممارسة السباقات الأخرى المختلفة.

ومن أمثلة تقنية الإخطار فى إطار القانون الكويتى ما نصت عليه المــادة الثالثة من قرار وزير الصحة العامة رقم (٧) لسنة ١٩٦٤ بلائحة نظام الحجــر البيطرى على الحيوانات أن " على أصحاب الحيوانات المستوردة إخطار المحاجر البيطرية قبل (٤٨) ساعة من وصول الحيوانات " فهذا النوع من الإخطار السابق الغرض منه حماية البيئة الصحية فى دولة الكويت ، وذلك بمنح الوقــت الكــافى لسلطات الحجر البيطرى لاتخاذ الإجراءات والاستعدادات الكفيلة بالتأكد من خلــو هذه الحيوانات من الأمراض وبخاصة فى ظل انتشار الأوبئة مثل الحمى القلاعيــة ، وجنون البقر ، وغيرها من الأمراض التى تصيب الحيوان.

ومن التطبيقات الأخرى ، نظام الإخطار اللاحق الــذى ورد فــى المــادة السادسة والعشرين من قانون الصناعة الكويتى رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦ ، حيــث قررت وجوب إخطار الهيئة العامة للصناعة فى حالة توقف المنــشأة أو الحرفــة الصناعية عن العمل كلياً أو جزئياً ، خلال (٣٠) يوماً من تاريخ توقف النشاط ، فهذا الإخطار له فائدته فى تحقق الهيئة العامة للصناعة من خلال موظفيها من عدم وجود نفايات خطرة تضر بالبيئة من بقايا عمل هذه المنشآت قد تكون لــم تتخــذ الإجراءات والاحتياطات السليمة للتخلص منها.

---

[٧٥٨] انظر : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٤١ وما بعدها.

الباب الرابع

الدور العلاجى للإدارة فى حماية البيئة

تمهيد :

تناولنا فى الباب السابق من هذه الدراسة دور الإدارة الوقائى فى حماية البيئة ، وأوضحنا كيف تحمى السلطة الإدارية البيئة من خلال أساليبها الوقائية ، المتمثلة فى أسلوبى المرفق العام والضبط الإدارى. ورأينا أن الدور الوقائى للإدارة فى حماية البيئة إنما يواجه – فى أغلب صوره – مخاطر ومشاكل بيئية لم تقع بعد . فيعد لها العدة من أجل الوقاية منها . ومن الممكن أن يواجه فى بعض الحالات مخاطر ومشاكل بيئية قد وقعت بالفعل للحد من آثارها والوقاية من أضرارها.

وبقى لنا أن نتناول فى هذا الباب الدور العلاجى للإدارة الذى يواجه مخاطر أو مشاكل بيئية قد وقعت بالفعل ، نتيجة لممارسة الأفراد أو الجماعات لأنشطتهم على خلاف ما نص عليه القانون . فيطبق عليهم الجزاءات الإدارية التى قررها القانون على المخالفات البيئية التى وقعت منهم وترتبت عليها أضرار على المحيط البيئى.

فالجزاء الإدارى ما هو إلا إحدى وسائل الإدارة العلاجية التى تواجه بها أفراد أو جماعات خالفوا التشريعات البيئية ، ولم يكترثوا بما يمكن أن تؤدى إليه أفعالهم من مخاطر ومشاكل بيئية . فوجب مجابهتهم بالجزاءات التى نص عليها القانون . كعقاب إدارى على فعلهم وكردع لهم ولغيرهم ممن يُفكر فى الإقدام على مخالفة التشريعات البيئية والإضرار بالبيئة.

ويقتضى تعرضنا بالبحث للجزاءات الإدارية كإحدى وسائل الإدارة لحماية البيئة أن نتناول ماهية الجزاء الإدارى البيئى وضماناته فى فصل أول . ثم صور هذه الجزاءات البيئية فى فصل آخر.

الفصل الأول

ماهية الجزاء الإدارى البيئى

يقتضى تحديد ماهية الجزاء الإدارى وضماناته فى إطار حماية البيئة ، التحدث فى مبحث أول عن المقصود بالجزاء الإدارى ودواعى نشأته وظهوره . وفى مبحث ثانٍ عن ذاتيته أى التمييز بينه وما يشتبه به من جزاءات أخرى أو وسائل أخرى للإدارة . وفى مبحث أخير عن ضمانات إعماله.

المبحث الأول

مفهوم ونشأة الجزاء الإدارى البيئى

تمهيد :

الجزاءات الإدارية لا تخرج عن كونها نوعاً من القرارات الإدارية الفردية التى تعمل على تطبيق النصوص القانونية العامة على الحالات الفردية سواء تعلقت هذه الحالات بفرد معين بالذات ، أو مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم ، أو بشيئ أو بحالة معينة ، أو بأشياء وحالات محددة . على أنها تمتاز بمفهوم خاص عن القرارات الإدارية الأخرى . وهى على هذا النحو مر ظهورها بمراحل متعددة ، اختلفت باختلاف العصور . ولم يكن فقه القانون العام ليتقبلها بسهولة فى البداية . ولعل تردد الفقه فى قبولها إنما يرتد لما لها من طابع العقوبة على الرغم من صدورها عن الإدارة العامة التى هى جزء من السلطة التنفيذية مما يمثل انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات . إذ الأصل أن السلطة القضائية هى المنوط بها توقيع العقوبات . ولكن الفقه اضطر – تحت ضغط ظروف معينة – إلى القبول بهذه الجزاءات الإدارية فى النهاية.[٧٥٩]

---

[٧٥٩] انظر فى ذلك كلاً من :

- J. MOURGEON : la répression administrative. Paris. L.G.D.J. 1967 . P. 82 et s. =

وسوف نتناول المقصود بالجزاء الإدارى فى مطلب أول ، ثم نتناول فى مطلب آخر كيف ظهرت الجزاءات الإدارية أو دواعى نشأتها.

المطلب الأول

المقصود بالجزاء الإدارى البيئى

يبدو للباحث فى نطاق الجزاءات الإدارية بصفة عامة قلة التعريفات التى قيل بها بشأن الجزاء الإدارى . ولعل هذا الأمر يرتد إلى ندرة الكتابات الفقهية فى مجالها . ليس هذا فقط بل إنه حتى هذه الاهتمامات الفقهية إنما تركزت من البحث عن دواعى نشأة الجزاء الإدارى ، والتمييز بينه وما يشتبه به ، ومدى مشروعية هذا الجزاء . وربما ترجع ندرة التعريفات التى قال بها الفقه للجزاء الإدارى إلى عدم وجود رغبة لديه فى حصر نطاق هذا الجزاء فى أمور محددة ، أو لصعوبة وضع تعريف عام للجزاء الإدارى يتضمن كافة أنواع الجزاءات التى تصدر عن السلطة الإدارية.

على أن صعوبة وضع تعريف عام للجزاء الإدارى ، لم تمنع بعض الفقهاء من تحديد تعريفات له. فقد عرفه جانب من الفقهاء بأنه تلك الجزاءات ذات الخصيصة العقابية ، التى توقعها سلطات إدارية عادية أو مستقلة " كالهيئات " بواسطة إجراءات إدارية محددة . وهى بصدد ممارستها – بشكل عام – لسلطتها العامة تجاه الأفراد – بغض النظر عن هويتهم الوظيفية –

- = M. GHEIMA: Les sanctions administratives en dehors de la fonction publique . thèse, Bordeaux. 1955. P. 17 et ss.
- A. CKOQUEZ: L'organisation professionnelle. G.P. 1941 - 1 - 83.

مشار إليهم لدى : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٧ وما بعدها – و د. محمد سامى الشوا ، القانون الإدارى الجزائى ، المرجع السابق ، ص ٤٥ – د. محمد سعد فودة ، النظام القانونى للعقوبات الإدارية ، دراسة فقهية قضائية مقارنة ، بدون ناشر ، ٢٠٠٦ – ٢٠٠٧ ، ص ٦٠ وما بعدها.

بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح. [٧٦٠]

وعرفه البعض الآخر بأنه عقاب يعهد المشرع بسلطة توقيعه إلى جهة إدارية ، على كل من يخالف التزاماً قانونياً أو لا يمتثل لأحد القرارات الإدارية .[٧٦١]

وعرفه رأى فى الفقه بأنه جزاء توقعه الإدارة أو السلطات الإدارية المستقلة (لجان ، مجالس ، سلطات) على الأفراد أو المؤسسات ، دون تدخل القضاء نتيجة لارتكابهم مخالفة أو اعتداء أو جرماً على مصلحة يحميها المشرع ، وذلك بهدف حماية المصلحة العامة أو النظام الاقتصادى أو النظام العام .[٧٦٢]

ويلاحظ أن مفهوم الجزاء الإدارى طبقاً - لما ورد بالتعريفات السابقة - له طابع العقاب ، ولا يقتصر على مجرد تهديد فرد معين أو جماعة معينة . [٧٦٣]

---

[٧٦٠] راجع فى ذلك كلاً من : أ.د. محمود نجيب حسنى ، الجزاءات غير الجنائية فى الجرائم الاقتصادية ، المجلة العربية للدفاع الاجتماعى ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، العدد الحادى عشر ، يناير ١٩٨١ ، ص ١١١ وما بعدها - و د. محمد سعد فودة ، النظام القانونى للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٦٦ وما بعدها.

[٧٦١]
- H.G. Hubrecht : Les Sanctions Administratives J.C.A. Fasc, 202 , Ed Techniques, Paris, 1993 , p. 3 . et s.

انظر : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٣.

[٧٦٢] د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ، تصدر عن كلية الحقوق جامعة الإسكندرية ، العدد الأول ، ٢٠٠٤ ، ص ١٣.

[٧٦٣] ويلاحظ أن البعض يرى أن الجزاء الإدارى ليس له طابع العقاب وإنما له طابع تهديدى . فهو يعرف الجزاء الإدارى - كأسلوب من أساليب الضبط - على أنه " الجزاء الذى تتخذه هيئات الضبط الإدارى بهدف صيانة النظام العام فى أحد نواحيه ، فهو تدبير وقائى يراد به اتقاء إخلال بالنظام العام ظهرت بوادره وخيفت عواقبه . وهو لا ينطوى بذلك أساساً على معنى العقاب وإنما ينطوى على أمر آخر هو وقف مصدر التهديد بحيث لا يمكّن من الإضرار بالغير ".

فهو عقاب عن الأفعال التى أتاها هذا الفرد أو تلك الجماعة على مخالفة التزام قانونى أو عدم الامتثال لقرار إدارى.

وعلى هذا النحو يمكن أن نـُعرّف الجزاءات الإدارية البيئية بأنها قرارات إدارية فردية ، لها طابع الجزاء ، تصدر عن السلطة الإدارية دون الرجوع إلى القضاء ، لتطبق على فرد معين أو جماعة محددة - خارج نطاق علاقة وظيفية أو تعاقدية تربطهم بالإدارة - لإتيانهم أفعالاً تشكل اخلالاً بالبيئة ، وذلك بموجب نص تشريعى ، وفى حدود الضمانات الواردة بهذا النص.

والواقع أن هذا التعريف يتضمن عدة عناصر تميز الجزاء الإدارى البيئى. وسوف نبين فحوى كل منها على الوجه الآتى :

<u>أولاً :</u> الجزاء الإدارى هو عبارة عن قرار إدارى فردى . وعليه يجب أن تتوافر فيه أركان القرار الإدارى الخمسة . وهى الاختصاص والشكل والمحل والسبب والهدف أو الغاية . [٧٦٤] فإذا تخلف ركن من هذه الأركان كنا بصدد جزاء غير مشروع وحق للقاضى الإدارى أن يحكم بعدم مشروعيته إذا رُفع الأمر إليه.

---

* راجع فى ذلك كلاً من د. محمود سعد الدين الشريف ، محاضرات فى النظرية العامة للضبط ، ألقيت على طلبة دبلوم العلوم الإدارية بكلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٢ - ١٩٦٣ ، ص ٢٨٩ - أ. د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٩٥ وما بعدها.

ونزعم أنه حتى يمكن القول بوجود جزاء إدارى فلا بد من أن يكون له طابع العقاب فهو إحدى وسائل الإدارة العلاجية ، أما إذا اقتصر القرار الإدارى الفردى على مجرد التهديد فنحن بصدد تدبير وقائى من تدابير الضبط الإدارى.

[٧٦٤] انظر بشأن القرار الإدارى وأركانه ، والفرق بين القرار الإدارى الفردى واللائحى كلاً من : أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٥٣ وما بعدها - أ.د. مصطفى أبو زيد فهمى ، الوسيط فى القانون الإدارى، المرجع السابق ، ص ٧٦٥ - أ.د. سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ١٢ وما بعدها - أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٥٩ - أ.د. سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٦٧ - و أ.د. حسن عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإدارى دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية ، طبعة ٢٠٠٤ ، ص ٤٣١ وما بعدها.

ثانياً : السلطة التى تملك توقيع الجزاء هى سلطة إدارية سواء كانت سلطة مركزية أو لامركزية إقليمية كانت أو مرفقية ، فيجوز أن توقع السلطة الإدارية المركزية المتمثلة فى الوزارات أو الأجهزة القومية المتخصصة بحماية البيئة جزاءات إدارية على أى مشروع أو فرد أو منشأة يقع على اى جزء من أرض الدولة . طالما صدرت عنه أفعال يعتبرها القانون ضارة بالبيئة وملوثة لها ، كما يجوز للسلطة اللامركزية متمثلة فى المحافظين ورجال البلدية إيقاع الجزاء الإدارى على أى فرد أو مشروع أو منشأة محددين بذواتهم إذا ما وقعت منهم تصرفات تشكل إخلالاً بالنظام البيئى فى نطاق محافظاتهم أو مناطقهم.

كما أن القول بأن الجزاء الإدارى يصدر عن سلطة إدارية يعنى استبعاد سلطة القضاء (٧٦٥) فى هذا الشأن ، وعليه فلا محل للقول بوجود جزاء إدارى إذا اقتصر الأمر على صدور قرار برفع الأمر بالنسبة لشخص معين بالذات للقضاء . كما هى الحال فى إبلاغ الأجهزة البيئية المتخصصة النيابة العامة ضد شخص أو مشرع معين لارتكابه أفعالاً ضارة بالبيئة تشكل جرائم جنائية.

ثالثاً : شرعية الجزاء الإدارى البيئى فيجب أن تعطى السلطة الإدارية الحق فى توقيع هذا الجزاء بموجب نصوص تشريعية . سواء كانت هذه النصوص واردة فى قانون أو لائحة أو مرسوم ، وقد عبر المجلس الدستورى الفرنسى عن ذلك بقوله " إن مبدأ الشرعية ، ومبدأ شخصية الجزاء ، ومبدأ التناسب بين الجرم والجزاء ، ومبدأ عدم الرجعية ، وغيرها من المبادئ لا تتعلق فقط بالجزاء الجنائى وإنما يلزم توافرها بالنسبة لكل جزاء ذى طبيعة قمعية حتى ولو عهد

---

(٧٦٥) والواقع أن مسألة صدور الجزاء الإدارى من سلطة إدارية دون سلطة القضاء قد كان السبب الرئيسى فى تردد الفقه والقضاء فى بداية الأمر فى قبول فكرة الجزاء الإدارى من الأساس باعتبارها تشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات . انظر فى تفصيل ذلك كلاً من :

- M. Waline , Droit administrative, Paris – sirey - 9 éd, 1963 , p. 92.
- P. Delvolvé, rapport au colloque sur " La justice hors du juge " cah. dr. entr., 1984 , no. 4 , p. 16.

وراجع أيضاً أ.د. محمد سامى الشوا ، القانون الإدارى الجزائى ، ظاهرة الحد من العقاب ، المرجع السابق ، ص ٨٢.

المشرع بسلطة اتخاذه لجهة غير قضائية ". (٧٦٦)

رابعاً : الهدف من الجزاء الإدارى البيئى هو حماية البيئة ، وذلك عن طريق ما يؤدى إليه توقيع الجزاء الإدارى على المخالفين للقواعد القانونية المقررة لحماية البيئة من تحقيق الردع لأفراد المجتمع الآخرين ، بحيث يكون نُصب أعينهم العقاب الذى وقع على المخالفين فينضبط سلوكهم فى التعامل مع الوسط البيئى الطبيعى والاصطناعى.

المطلب الثانى

نشأة الجزاءات الإدارية

لم يكن فقه القانون الإدارى يعرف من الجزاءات الإدارية فى الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية إلا الجزاءات التأديبية فى نطاق الوظيفة العامة ، والجزاءات التعاقدية فى نطاق العقد الإدارى . وكان الفقه يرى أن مبرر عدم إعطاء الإدارة الحق فى توقيع جزاءات إدارية أخرى يرتد إلى أمرين :

الأول إن إعطاء الإدارة هذا الحق يُمثل انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، إذ إنه يجعل الإدارة تُشارك القضاء فى توقيع العقوبات وهو صاحب الاختصاص الأصيل فى ذلك. (٧٦٧) الآخر إن إعطاء هذا الحق للإدارة يجعل منها خصماً وحكماً فى وقت واحد مما يشكل خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم. (٧٦٨)

---

(٧٦٦)

- C.C., déc No. 82 - 155 DC du 30 Décembre 1982; 28 Juiliet 1989 précité ; 13 Aout 1993, E.D.C.E., 1993, P. 342.

(٧٦٧)

- M. GHEIMA , Les sanctions adminstratives en dehors de la Fonction Publique, thése, Bordeeaux, 1955, p. 17 et s.

(٧٦٨)

- A. CKOQUEZ , L'organisation Professionnelle, Gazette du Palais (G.P) , op. cit., 1, p. 83.

وعقب نهاية الحرب العالمية الثانية وما نجم عنها من آثار اقتصادية واجتماعية مدمرة - فرضت نفسها على الواقع القانونى - تغير دور الدولة من دولة حارسة تقتصر وظيفتها على حماية الأمن الداخلى والخارجي للأفراد وإقامة العدل بينهم ، إلى دولة متدخلة فى جميع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للأفراد والجماعات . [٧٦٩] وقد أدى هذا الدور الجديد للدولة إلى التوسع فى أجهزتها وأنشطتها ووسائل ممارستها لهذه الأنشطة فصدرت العديد من التشريعات الاقتصادية والضريبية والبيئية وغيرها ، والتى تعطى الإدارة حق توقيع بعض الجزاءات ومن قبيل ذلك الغرامات الإدارية ، والمصادرة الإدارية ، وغلق المنشآت ، ووقف النشاط ، وإلغاء التراخيص ، وسحب أو وقف رخص القيادة وحجز المركبات وغيرها من الجزاءات الإدارية الأخرى. [٧٧٠]

وقد ساعد على انتشار الجزاءات الإدارية - بالإضافة إلى ما تقدم - ظهور فكر جديد فى مجال السياسة الجنائية للدول حيث أخذت تتجه نحو سياسة الحد من العقاب . فقد كان من نتائج الحرب العالمية الأولى والثانية التوسع فى إضفاء صفة التجريم على كل سلوك غير مشروع ، مما أدى فى مرحلة لاحقة إلى تضخم قانون العقوبات على نحو جعل الضمير الاجتماعي يرفض تدخل القانون الجنائى فى مجالات متعددة ، باعتبار أن تدخله بوسائله المختلفة يمثل تجاوزاً لما تصبو إليه من تقدم خاصة عقب ما لحق بتلك المجتمعات من متغيرات اجتماعية وثقافية واقتصادية وسياسية ، وسعياً للتخفيف من وطأة تدخل القانون الجنائى فى بعض المجالات كالمرور ، والاقتصاد ، والبيئة لجأ أغلب المشرعين - وبخاصة فى الدول المتقدمة - إلى الاستعانة بحلول قانونية تكفل بصفة عامة التخلى عن

---

[٧٦٩] راجع بشأن اتساع نشاط الدولة وتعقد وظائفها عقب الحربين العالميتين ، أ.د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٨ وما بعدها.

[٧٧٠] راجع فى ذلك : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق، ص ٧ وما بعدها - د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ١١.

الحل الجنائي وكان أحد هذه الحلول الحد من العقاب عن طريق التحول تماماً عن القانون الجنائي ، لصالح نظام قانوني آخر منه نظام الجزاءات الإدارية. [٧٧١]

ولم يكن الفقه يقبل بسهولة بالجزاءات الإدارية في تلك الفترة باعتبار أنها تعمل على خلق وتطوير قانون عقوبات مستتر ، كما أن منح الإدارة حق توقيع جزاءات إدارية يشكل توسعاً غير مقبول في الامتيازات العامة للإدارة . لذلك نادى البعض بضرورة أن تكون ممارسة الإدارة للجزاءات الإدارية في أضيق حدود حتى لا يتم انتهاك قانون العقوبات من قبلها. [٧٧٢]

وعلى الرغم من معارضة الفقه للجزاءات الإدارية - على الوجه الذي سبق بيانه - فإن ظاهرة الجزاءات الإدارية أخذت في الاتساع مع مطلع العقد السابع من القرن المنصرم ، وقد بدا هذا الاتساع في ناحيتين ؛ **فمن الناحية العضوية** : لم يعد الاعتراف للإدارة بحق توقيع الجزاءات الإدارية مقصوراً على الإدارة العامة بمفهومها التقليدي - المتمثلة في الدولة وأجهزتها الإدارية والوزارات والمحافظين - وإنما امتد إلى اللجان الإدارية المستقلة التي تقع في منطقة وسط بين الجهات الإدارية والهيئات القضائية فهي تجمع سمات من هذه وتلك. [٧٧٣]

---

[٧٧١] راجع في تفصيل ذلك : أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب) ، المرجع السابق ، ص ٧ وما بعدها وراجع في ذات المعنى أ.د. جلال ثروت ، مشكلة المنهج في قانون العقوبات ، مجلة الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، السنة ١٣ ، العدد الأول والثاني ، ١٩٦٣ ، ص ١١٩ - أ.د. محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجزائي ،ظاهرة الحد من العقاب ، المرجع السابق . ص ١٤.

[٧٧٢]

- J-M. SAUVE . Les Sanctions administratives en droit Public Francais, A.J.D.A 2001, p. 16.
- M WALINE . Traité de droit administratife, Sirey 9 edition 1963.
- A. DE LAUBADERE, Traité élémentaire de droit administratife, L.G.D.J., 8 edition, 1980, p. 333.

[٧٧٣]

- L.E. Pettiti. Les écoutes téléphoniques et le droit français, A.J.D.A., 1992 , p. 35.

=

فقد عرفت فرنسا حتى عام ٢٠٠١ العديد من اللجان الإدارية المستقلة التى تملك توقيع الجزاءات الإدارية . ومن أهم هذه اللجان وأبرزها المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات فى نطاق الإدارة الإعلامية، وسلطة تنظيم الاتصالات فى مجال الاتصالات ومجلس المنافسة فى نطاق تسويق السلع والمنتجات. [٧٧٤]

ومن الناحية الموضوعية : فقد ترتب على تباين الأنشطة التى تقوم بها هذه المجالس والسلطات تعدد فى الجزاءات الإدارية الصادرة عنها حتى تعدت نطاق السلامة المرورية ، وحماية أملاك الدولة إلى مجالات أخرى عديدة. كالإعلام والصحافة ، والاتصالات والسياحة ، والبناء والتنظيم ، والنواحى البيئية. [٧٧٥]

ومع اتساع نطاق الجزاءات الإدارية فى فرنسا عُرض الأمر على المجلس الدستورى الفرنسى لاتخاذ موقف بشأنها ، وقد تردد المجلس الدستورى الفرنسى فى البداية بشأن هذه الجزاءات وكان ذلك عند تصديه عام ١٩٨٢ للاعتراضات الموجهة ضد نظام الجزاء الإدارى ، فالمراقب لقراراته الصادرة فى هذا الشأن يجد أنها تنطوى على قدر من الغموض وتظهر

- = Sélinsky, Le contentieux de la repression administrative des ententes et positions dominantes, Etudes en l'honneur du doyen G.Péquigont, Montpellier 1984, tome 2, p. 261.
- Ch. Babusiaux, La nature des sanctions infligées par le conseil de la concurrence, L.P.A. 1990, no. 8, p. 25.
- P. Bérard, Le pouvoir de sanction financière directe de la commission des operations de bourse L.P.A. 1990, no. 8, p. 52.

وراجع أيضاً : د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ١٢ وما بعدها.

(٧٧٤)

- SAUVE, Les Sanctions administratives en droit Public Francais, op. cit., P. 1 et s.

(٧٧٥) راجع فى ذلك : د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ١٢ وما بعدها.

تشككاً إزاء الجزاءات الإدارية. (٧٧٦)

وأخيراً فى ٢٨ يوليو ١٩٨٩ أصدر المجلس الدستورى الفرنسى قراراً اعتبره الفقهاء القول الفصل فى نطاق دستورية الجزاءات الإدارية ، فقد جاء فى حيثيات هذا القرار أن " لا يشكل مبدأ الفصل بين السلطات ، ولا أى مبدأ آخر ، أو قاعدة دستورية عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارة - التى تتصرف فى نطاق امتيازات السلطة العامة - بممارسة سلطة توقيع الجزاءات بشرطين ، أولهما : ألا تكون هذه الجزاءات من الجزاءات السالبة للحرية كالحبس والاعتقال والحجز ، وثانيها : أن تقترن سلطة الجزاء بالضمانات التى تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستورياً كالحق فى الدفاع والحق فى الطعن ". (٧٧٧)

---

(٧٧٦)

- C.Teitgen – Colly: Les instances de régulation et la constitution. R.D.P. 1990, p. 153.
- C.C N° 82 - 155 Dc du 30 déc 1982, Rec, 88, L.Favoreu, R.D.P. 1983, p. 133.
- C.C N° 86 - 217 Dc du 18 sep. 1986, Rec, 141, RA 1986, p. 458, R. Etien, AIJC, 1986, p. 442, B. Genevois, Dr soc. 1986, p. 606.

(٧٧٧)

- N° 89 - 260 Dc du 28 juill, 1989, Rec; 71, B. Genevois, Le conseil constitutionnnel et l'extension des pouvoirs de la COB. R.F.D.A., 1989, p. 671.

المبحث الثانى

ذاتية الجزاء الإدارى البيئى

أدى اتصاف الجزاء الإدارى بالعمومية من حيث تطبيقه – بحسبان أنه لا يقتصر فى تطبيقه على فرد معين من جماعة محددة بأوصافها ، وإنمـــا يمكـــن أن يباشر على أى فرد أو جماعة معينة فى إقليم الدولة . سواء كانت تربطه بـــالإدارة علاقة وظيفية أو تعاقدية أو لا يرتبط معها بعلاقات من هذا النوع – إلى اختلافـــه عن الجزاءات التأديبية والتعاقدية فى نطاق القانون الإدارى هذا من ناحية.

كما أن توقيع الجزاء الإدارى من قبل سلطة إدارية دون الرجوع إلى القضاء جعله يختلف عن الجزاء الجنائى والمدنى من ناحية ثانية . أضف إلى ذلك ، لما كـــان الجزاء الإدارى له طابع العقاب فهو بذلك يختلف عن التدابير التى يقصد بها الوقاية أو مجرد التهديد ومنها تدابير الضبط الإدارى والتنفيذ المباشر.

وفى ضوء ما تقدم سوف نفرق بين الجزاء الإدارى بصفة عامة والجزاء فى إطار القانون الجنائى والمدنى وذلك فى مطلب أول ، ثم نتناول فى مطلب آخر الفرق بينه وبين الجزاءات والتدابير الأخرى فى نطاق القانون الإدارى.

المطلب الأول

تمييز الجزاء الإدارى عن الجزاء الجنائى والمدنى

جرى الفقه على التمييز بين مفهوم الجـــزاءات الإداريـــة ، والجـــزاءات الجنائية والمدنية ، وسوف نتناول الفرق بين الجزاء الإدارى والجزاء الجنائى فـــى فرع أول ، ثم نتناول الفرق بين الجزاء الإدارى والجزاء المدنى فى فرع آخر.

الفرع الأول

الفرق بين الجزاء الإدارى والجزاء الجنائى

إذا كانت الجزاءات الإدارية تتشابه كثيراً مع الجزاءات الجنائية من ناحية أن كلاً منهما لا يخلو من معنى العقاب على خرق قانونى ما. (٧٧٨)

إلا أنهما يفترقان فى عدة أمور منها :

(أ) أن الجزاء الجنائى يصدر عن سلطة قضائية ، بعد اتباع إجراءات محددة ورد النص عليها فى قانون الإجراءات الجنائية والتشريعات الأخرى المكملة له وذلك فى جميع مراحل الدعوى الجنائية سواء فى مرحلة جمع الاستدلالات أو مرحلة التحقيق أو المحاكمة ، فى حين أن الجزاء الإدارى يصدر عن سلطة إدارية دون اللجوء إلى القضاء ، وفى صورة قرار إدارى فردى. (٧٧٩)

(ب) إن الجزاء الإدارى يتميز عن الجزاء الجنائى بعنصر السرعة (٧٨٠) مما

---

(٧٧٨) انظر : د. غنام محمد غنام ، القانون الإدارى الجنائى والصعوبات التى تحول دون تطوره " القسم الأول والثانى " بحث منشور بمجلة الحقوق – جامعة الكويت ، السنة الثامنة عشرة ، العدد الأول ، مارس ١٩٩٤ ، ص ٢٩٣.

(٧٧٩) راجع فى ذلك : أ.د. فرج صالح الهريش : جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص٤٢٤.

(٧٨٠) انظر : محمد باهى أبو يونس : الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ٣٠.

- J. ROMIEU : Conclusion sur T.C. 2 decembre 1902. Sté. Saint- Just . 1902. S. 1904. 3. P. 17.

وترجع وقائع القضية التى أعد فيها المفوض رميو تقريره المشار إليه ، إلى صدور مرسوم بإغلاق منشأة غير مصرح بها مملوكة لراهبة ، ووضع الأختام عليها بعد إغلاقها فأقامت الشركة العقارية لسان جوست مالكة العقار الذى تم إغلاقه دعوى أمام القضاء العادى بطلب رفع الأختام التى تم وضعها على المنشأة ، فثار التنازع بخصوص اختصاص القضاء العادى بالدعوى وعما إذا كان وضع الأحكام يعتبر إجراءً إدارياً تختص به جهة القضاء الإدارى أم مجرد إجراء من إجراءات سلب الحيازة يصلح أساساً لاختصاص المحاكم =

يحقق حماية أفضل للبيئة ، خاصة عندما يحتاج الأمر إلى سرعة مواجهة خطر أو مشكلة بيئية تستفحل سريعاً.

إذ إن الجزاء الجنائي لا يصدر إلا بعد إجراءات طويلة للدعوى الجنائية تبدأ بمرحلة جمع الاستدلالات وتنتهي بمرحلة المحاكمة مما يعرض البيئة لمخاطر كثيرة في الوقت الذي تستغرقه الدعوى الجنائية حتى إصدار حكم فيها ، في حين أن جزاء إدارياً مثل غلق منشأة تقذف بكميات كبيرة من الغازات الملوثة في البيئة الهوائية يقضي على الخطر تماماً وبسرعة معقولة.

(جـ) الجزاء الإداري قد يكون أوقع أثراً في حماية البيئة من الجزاء الجنائي ، فسحب ترخيص منشأة أو إغلاقها لممارستها نشاطاً ضاراً بالبيئة يمثل ردعاً أكبر لأفراد المجتمع ، وللمنشآت الأخرى من إصدار حكم جنائي بغرامة جنائية أو حبس بسيط.

(د) كذلك يفترق الجزاء الإداري عن الجنائي من ناحية جواز العدول عنه أو الرجوع فيه [٧٨١] ، فالجزاء الإداري يجوز إعادة النظر فيه ، والرجوع عنه إذا ما اتضح للسلطة التي أوقعته أن المبررات أو الأسباب التي وقع الجزاء بناء عليها قد زالت ، فيجوز إعادة فتح المنشأة أو

= العادية ، وقد قررت محكمة التنازع في الحكم المذكور اختصاص القضاء الإداري بنظر الدعوى باعتبار أن وضع الأحكام ما هو إلا إجراء إداري صدر تنفيذاً لمرسوم إغلاق المنشأة . وتبدو فائدة هذا الحكم في أن المفوض رمبو قد استعرض في تقريره المودع في الدعوى نظام الجزاءات الإدارية وفوائده ومنها سرعة مجابهة الخطر.

راجع في تفصيل ذلك : مارسولون ، بروسبيرفي ، جي بريبان ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ترجمة الدكتور أحمد يسري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩١ ، ص ٦٦ ، مبدأ رقم ١١ .

[٧٨١] راجع في ذات المعنى : د. مصطفى فهمي الجوهري ، النظرية العامة للجزاء الجنائي والعقوبة والتدابير الاحترازية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٨ وما بعدها – أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣١٢.

الاستمرار فى ترخيصها - بعد توقيع جزاء إدارى عليها بغلقها أو وقف ترخيصها - إذا ما اتضح قيامها بإزالة مسببات التلوث البيئى الناتج عنها سواء باتباع تقنيات جديدة فى الإنتاج أو إحلال معدات حديثة صديقة للبيئة محل المعدات القديمة التى كانت تنتج عنها المخاطر.

أما الجزاء الجنائى طالما صدر به حكم جنائى نهائى - سواء بعد استيفاء طرق الطعن المقررة قانوناً ، أو فوات مواعيدها - فإنه يكتسب قوة الشيئ المقضى به ، فلا يجوز الرجوع فيه أو إلغاؤه فمن صدر ضده حكم نهائى بالحبس أو السجن لإدخاله نفايات خطرة على البيئة إلى داخل البلاد يلزم بأداء العقوبة ، ولا يجوز الرجوع فى هذا الحكم إلا فى حدود القانون.

الفرع الثانى

الفرق بين الجزاء الإدارى والجزاء المدنى

على الرغم من اتفاق الجزاء الإدارى مع الجزاء المدنى فى أن كلاً منهما يواجه مخالفة للقانون ، وضرراً أصاب المجتمع أو أحد أفراده إلا أنهما يختلفان من عدة وجوه منها :

(أ) إن الجزاء الإدارى يكون أكثر مساساً بالحريات العامة وحقوق الأفراد ، أما الجزاء المدنى فيقتصر أثره على إبطال الالتزام أو إنقاصه أو الحكم بالتعويض للمضرور. [٧٨٢]

فالواقع أن الجزاء المدنى يتخذ أشكالاً عدة منها البطلان حيث تعتبر التصرفات المبرمة على خلاف القانون باطلة ولا يترتب عليها أى أثر قانونى ، أو التعويض إذا تعذر محو أثر المخالفة القانونية [٧٨٣] وعليه

---

[٧٨٢] انظر : أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣١٣.

[٧٨٣] انظر فى تفصيل ذلك : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٤٨.

فإن أثر الجزاء المدنى يقتصر على إزالة آثار التصرفات المخالفة للقانون دون المساس بحريات من أتى هذه التصرفات . فى حين أن الجزاء الإدارى الصادر بغلق المنشأة أو سحب ترخيصها يمس بصورة مباشرة حرية التجارة والصناعة لصاحب المنشأة ، وحق العمل له ولغيره من العاملين بالمنشأة.

(ب) إن الجزاء الإدارى توقعه الإدارة فى حين أن الجزاء المدنى يوقع بواسطة المحاكم المدنية ، فالعقد الباطل أو المتضمن شرطاً فاسخاً لا بد له من حكم قضائى يكشف عن هذا البطلان أو عن تحقق الشرط الفاسخ حتى ولو نص فى العقد على أنه يعتبر مفسوخاً من تلقاء نفسه دون اللجوء للقضاء وهذا ما استقر عليه رأى الفقه وجرى عليه العمل فى المحاكم.[٧٨٤]

(جـ) الجزاء الإدارى يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة ، أما الجزاء المدنى فيغلب عليه تحقيق المصلحة الخاصة . فجزاء إدارى مثل الغرامة التى توقع على مشروع معين لإخلاله بالبيئة ، أو إزالة مبانٍ معينة لوجود خطورة منها على البيئة العمرانية ، أو سحب ترخيص منشأة كل ذلك يهدف إلى تحقيق مصلحة لمجموع أفراد المجتمع تتمثل فى حماية البيئة التى يعيشون فيها. أما فسخ عقد ، أو إبطاله ، أو الحكم بالتعويض لشخص عما أصابه من ضرر الهدف منه حماية مصلحة الشخص الذى تم الإبطال أو الفسخ أو الحكم بالتعويض لصالحه ، ولا توجد مصلحة لأفراد المجتمع فى ذلك.

---

[٧٨٤] راجع فى ذلك : أ.د. عبد الرزاق أحمد السنهورى ، مصادر الالتزام ، تنقيح المستشار / أحمد مدحت المراغى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، طبعة ٢٠٠٤ ، ص ٣٩٤ وما بعدها – و أ.د. عبد الفتاح عبد الباقى ، نظرية العقد والإدارة المنفردة دراسة معمقة ومقارنة بالفقه الإسلامى ، طبعة ١٩٨٤ ، بدون ناشر ، ص ٤٦٣ ، ص ٦١١.

المطلب الثانى

الفرق بين الجزاء الإدارى البينى والجزاءات والتدابير الإدارية الأخرى

يفترق الجزاء الإدارى البينى عن الجزاءات التعاقدية التى توقعها الإدارة على فرد يدخل معها فى علاقة تعاقدية ، وعن الجزاءات التأديبية التى تمارسها على من تربطهم بها علاقة وظيفية . أضف إلى ذلك فإن الجزاءات الإدارية بصفة عامة تختلف عن التدابير الصادرة عن سلطات الضبط الإدارى ، وفى ضوء ما تقدم سوف نعالج فى فرع أول الفرق بين الجزاء الإدارى بصفة عامة والجزاءات التعاقدية ، وفى فرع ثانٍ نتناول الفرق بين الجزاء الإدارى بصفة عامة والجزاء التأديبى ، وأخيراً نتناول فى فرع ثالث الفرق بين الجزاء الإدارى بصفة عامة وتدابير الضبط الإدارى.

الفرع الأول

الفرق بين الجزاء الإدارى البينى والجزاء فى نطاق العقد الإدارى

إن طابع العمومية الذى يصطبغ به الجزاء الإدارى والمتمثل فى تطبيقه على جميع مواطنى الدولة دون النظر إلى انتمائهم إلى فئة معينة ، وإنما فقط لمخالفتهم للنص القانونى المخاطبين به ، أو القرار الإدارى المتعلق بهم . [٧٨٥] يجعله يفترق عن الجزاءات فى نطاق العقد الإدارى [٧٨٦] فهذه الأخيرة لا تطبق إلا

---

[٧٨٥] راجع فى ذلك :

- H.G. Hubrecht : Les sanctions administratives. op cit, P. 6 .

و أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٧.

[٧٨٦] راجع بشأن مفهوم العقود الإدارية وأركانها وأطرافها والجزاءات التى توقعها الإدارة على المتعاقد معها حال إخلاله بالتزاماته كلاً من : أ.د. جابر جاد نصار ، الوجيز فى العقود الإدارية ، دار النهضة العربية ، طبعة ٢٠٠٠ ، ص ٢١٢ – المستشار حمدى ياسين عكاشة ، موسوعة العقود الإدارية والدولية ، العقود الإدارية فى التطبيق العملى ، المبادئ -

على فئة معينة هم المتعاقدين مع الإدارة.

فمن السلطات الاستثنائية التى تخولها العقود الإدارية للإدارة [٧٨٧] فى مواجهة المتعاقد معها سلطة توقيع جزاءات عليه ، إذا ما خالف الشروط والالتزامات الملقاة على عاتقه لتنفيذ عقده معها ، أو نفذ هذه الالتزامات بطريقة مخالفة لما اتفق عليه وتنقسم هذه الجزاءات إلى جزاءات مالية مثل غرامة التأخير أو مصادرة التأمين والتعويض ، أو جزاءات غير مالية وتتمثل فى التنفذ على حساب المتعاقد مع الإدارة وفسخ العقد. [٧٨٨]

ومما هو جدير بالذكر أن الإدارة يمكن لها - وهو ما جرى عليه العمل - أن تُضمن العقود الإدارية شروط تنظيمية - سواء كان مصدرها القانون أو اللائحة - تتعلق بضرورة احترام المتعاقد معها للقواعد القانونية الخاصة بحماية البيئة . ومنها

= والأسس ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٨ ، ص - د. أحمد عثمان عياد ، مظاهر السلطة العامة فى العقود الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٤٣ وما بعدها - أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٩٩ وما بعدها - أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٢٥ وما بعدها - أ.د. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٥٠ وما بعدها.

[٧٨٧] عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية العقد الإدارى بأنه " .... هو العقد الذى يبرمه شخص معنوى من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق أو بمناسبة تسييره ، وأن تظهر نيته فى الأخذ بأسلوب القانون العام ، وذلك بتضمين العقد شرطاً أو شروطاً غير مألوفة فى عقود القانون الخاص " راجع فى ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى الطعن رقم ٥٧٦ لسنة ١١ قضائية بجلسة ٣٠ / ١٢ / ١٩٦٧ ، وكذلك حكمها فى الطعن رقم ١٨٨٩ لسنة ٦ قضائية الصادر بجلسة ٣١ / ٣ / ١٩٦٢ ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا فى العقود الإدارية فى خمسة عشر عاماً ١٩٦٥ - ١٩٨٠ الجزء الثانى ، ص ١٠ ، ص ١٨٣١.

[٧٨٨] راجع فى ذلك : أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٢١ وما بعدها - أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٢٤ وما بعدها - أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٥٨ وما بعدها.

تلك المتعلقة باستخدام أنواع معينة من الوقود لا تسبب تلوثاً للبيئة ، أو ضرورة المحافظة على بيئة العمل ومراعاة وسائل الأمان فيها أو اتباع قواعد معينة في التخلص من النفايات الخطرة الناتجة عن العمل . وتملك الإدارة توقيع جزاءات إدارية على المتعاقد معها إذا لم يراع هذه القواعد والنصوص ، ولكن يجب أن يكون ماثلا في الذهن أن الجزاءات الإدارية الموقعة في هذه الحالة هي عبارة عن جزاءات إدارية عامة توقع على المتعاقد مع الإدارة ، ليس بوصفه متعاقداً معها ولكن لمخالفته لنصوص قانونية معينة ، ولا أدل على ذلك من أن النص على احترام التشريعات البيئية في العقد أو عدم النص عليه لا يؤثر في تطبيق هذه القواعد على المتعاقد مع الإدارة.

الفرع الثاني

الفرق بين الجزاء الإداري البيئي والجزاء التأديبي

ويمكن أيضاً استخدام صفة العمومية التي يتميز بها الجزاء الإداري بصفة عامة في التفرقة بينه وبين الجزاء التأديبي ، فهذا الأخير لا يطبق إلا على فئة معينة هم أولئك الذين يرتبطون بالإدارة بعلاقة وظيفية [٧٨٩] ، أو من ينتمون إلى

---

[٧٨٩] المستخلص من قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر أنه حتى يُطلق على شخص معين لفظ الموظف العام يجب أن تتوافر بشأنه ثلاثة شروط ؛ الشرط الأول : أن يعين هذا الشخص في عمل دائم ، والشرط الثاني : أن يكون العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو سلطة إدارية بطريق مباشر ، والشرط الثالث : أن يكون التعيين في الوظيفة بواسطة السلطة المختصة.
راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٩٨٣ لسنة ٩ قضائية ، بجلسة ١٩٦٩/٥/١٩ ، مجموعة السنة الرابعة عشرة ، بند رقم ٩٧ ، ص ٧١٣.
وراجع بشأن مفهوم الموظف العام وعناصره وكيفية اختياره ، والجزاءات التأديبية التي يخضع لها كلاً من : أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ١٦٣ وما بعدها – أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ و٤٤٩ – أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢١٣ وما بعدها – أ.د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ١٩٩ وما بعدها – أ.د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص٢٥٩ وما بعدها – أ.د. حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٦٤٧ وما بعدها.

طائفة مهنية واحدة. (٧٩٠)

والجزاءات التأديبية توقع على الموظف العام إذا ما أخل بواجبات وظيفته أو خرج على مقتضيات السلوك القويم الذى يتفق مع شغله للوظيفة العامة ، أو إذا أخل صاحب المهنة بما تفرضه عليه مهنته من أصول وقواعد ، وهو ما يعرف بالخطأ الوظيفى أو التأديبى. ومن أمثلة الجزاءات التأديبية التى درجت تشريعات الوظيفة العامة فى الكثير من الدول على النص عليها ، جزاء الإنذار ، أو تأجيل موعد استحقاق العلاوات أو الخصم من الأجر ، أو الوقف عن العمل ، أو تأجيل الترقية، أو الخفض إلى وظيفة من الدرجة الأدنى ، أو الإحالة للمعاش ، أو الفصل من الخدمة. (٧٩١)

وعلى الرغم من أن الجزاءات التأديبية يُقصد بها تقويم السلوك الوظيفى للموقع عليه الجزاء إلا أنها من الممكن أن تساهم فى حماية البيئة بطريقة غير مباشرة ، فالجزاءات التأديبية التى توقع على الموظفين المقصرين فى حماية البيئة ، أو المتسببين في تلويثها – سواء تعلق الجزاء بموظفين يعملون فى مجال تنفيذ قوانين حماية البيئة أو الإشراف عليها كمفتشى الصحة العامة ، أو تعلق بعاملين فى مشروعات الدولة ذات الآثار الملوثة للبيئة كمعامل تكرير البترول – بالإضافة إلى أنها تـُقوم سلوك هؤلاء الموظفين فإنها تـُحقق حماية فعالة للبيئة وذلك عن طريق تقويم سلوك القائمين على حمايتها. (٧٩٢)

---

(٧٩٠) ونقصد بالمنتمين لطائفة مهنية واحدة أولئك الذين تنظم أمور مهنتهم تشريعات خاصة وليس لهم وصف الموظف العام بالمفهوم الذى سبق ذكره . وتقوم جمعية أو نقابة أو رابطة على مراقبة نشاطهم المهنى وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم ومن أمثلتهم المحامون ، والأطباء ، والمهندسون ، وغيرهم من أصحاب المهن.

(٧٩١) راجع بشأن الجزاءات التأديبية وأنواعها وضمانات تطبيقها كلاً من : أ.د. سليمان الطماوى ، الوسيط فى القضاء الإدارى ، الجزء الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربى ، طبعة ١٩٩٦ ، ص ١٥ وما بعدها والمستشار / عبد الوهاب البندارى ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوى الكادرات الخاصة ، دار الفكر العربى ، بدون سنة نشر ، ص ٩ وما بعدها.

(٧٩٢) ذات المعنى : : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٤٩.

الفرع الثالث

الفرق بين الجزاءات الإدارية البيئية وتدابير الضبط الإدارى

اختلف الفقه بشأن التفرقة بين الجزاءات الإدارية وتدابير الضبط الإدارى إلى ثلاثة اتجاهات ، **الاتجاه الأول** يرى أنه لا فرق بين الجزاء الإدارى وتدابير الضبط الإدارى ، فهو يعتبر أحد عناصرها التى تصدر بمقتضى وسيلة من وسائل الضبط الإدارى وهى القرارات الإدارية الفردية - السابق تناولها - وأن غرضه وقائى وليس علاجياً . إذ إن الغرض منه حماية النظام العام. (٧٩٣)

فالجزاء الإدارى عند أصحاب هذا الاتجاه هو إجراء ضبطى وقائى تهدف الإدارة به اتقاء خطر الإخلال بالنظام العام بعدم إتاحة الفرة لمصدر التهديد من التمكن من إحداث الضرر . وهو بذلك لا ينطوى على معنى العقاب ، على الرغم من أنه يمس المصالح المادية والأدبية للشخص المخالف ، وباعتباره إجراءاً خطيراً على الحريات ، فلا يجوز لهيئة الضبط أن تتخذه دون سند من نصوص القانون. (٧٩٤)

وهناك اتجاه ثانٍ : يفرق بين الجزاء الإدارى كأحد تدابير الضبط الإدارى والجزاء الإدارى بصفة عامة . فهو يرى أن الأول توقعه هيئات الضبط الإدارى بقرار إدارى فردى على شخص معين بهدف صيانة النظام العام فى أحد نواحيه . فهو تدبير وقائى لا ينطوى على معنى العقاب . وإنما يتضمن معنى التهديد .

---

(٧٩٣) راجع فى ذلك كلاً من : د. محمود سعد الدين الشريف ، أساليب الضبط الإدارى والقيود الواردة عليها ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الثانية عشرة ، ١٩٦٤ ، ص ٥٤ - أ.د. محمود حلمى و أ.د. فؤاد محمد النادى ، الوجيز فى مبادئ القانون الإدارى المصرى واليمنى ، المرجع السابق ، ص ١٢١-١٢٢ وما بعدها - د. عبد العليم عبد الحميد مشرف ، دور سلطات الضبط الإدارى فى تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ ، ص ٧٩ - أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣١٠ - أ.د. داوود الباز ، دور الضبط الإدارى والجزاءات الإدارية فى الوقاية من حوادث المرور ، المرجع السابق ، ص ٩٤.

(٧٩٤) د. عادل أبو الخير ، الضبط الإدارى وحدوده ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩.

والأخر يقصد منه تحقيق مصالح عامة اقتصادية أو اجتماعية متباينة ولا يعتبر من قبيل إجراءات الضبط الإدارى ، وقد يأخذ طبيعة وقائية أو عقابية ، ومــن أمثلتــه عند أصحاب هذا الاتجاه إلغاء الترخيص الصادر بإقامة مشروع صناعى أو تكبير حجمه أو تغيير غرضه فى نطاق خطة التنمية الاقتصادية إذا تخلف صاحب الشأن بغير سبب معقول عن تنفيذ الأعمال المرخص بها خلال المهلــة المحــددة لــه ، والمصادرة الإدارية للسلع التى تستورد من الخارج بدون ترخيص استيراد. (٧٩٥)

أما الاتجاه الثالث : فيرى أن هناك فرقاً بين الجزاء الإدارى بصفة عامة – ويدخل فيه الجزاء البيئى – وتدابير الــضبط الإدارى . ســواء كانــت تــدابير الغرض منها حماية النظام العام بصفة عامة ، أو كان غرضــها حمايــة البيئــة . فالجزاء الإدارى لا يوجد إلا إذا وجد خطأ من قبل فرد معين أو جماعــة معينــة وكان هذا الخطأ يمثل مخالفةً لنص قانونى أو قرار إدارى ، وعلى ذلــك فإنــه لا يوجد جزاء إدارى طالما لم تقع مخالفة للقانون ، فالجزاء الإدارى يتضمن معنــى العقاب كما أن له طابعاً علاجياً وردعياً . أمــا تــدابير الــضبط الإدارى فتتميــز بطابعها الوقائى . إذ الغرض منها حفظ الأمن والنظام العام وتوقى وقوع الجرائم ، وعلى ذلك فالأصل أنها سابقة على وقوع المخالفة للقانون ، وهى إن كانت تحمــل معنى الردع فإنها أبعد ما تكون عن العقاب ، إذ الغرض منها تهديدى بحت. (٧٩٦)

ونعتقد مع أنصار الاتجاه الأخير تمييز الجزاء الإدارى عن تدابير الضبط الإدارى ، فأصحاب الاتجاه الأول قد بالغوا فى التعميم حين قرروا أنــه لا يوجــد

---

(٧٩٥) راجع فى ذلك : أ.د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٩٥ وما بعدها – د. منيب محمد ربيع ، ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١١٦ وما بعدها.

(٧٩٦) من أنصار هذا الرأى : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ٣٠ وما بعدها – أ.د. أمــين مــصطفى محمــد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٩ – أ.د. محمد سامى الشوا ، القانون الإدارى الجنائى ، المرجع السابق ، ص ١٠٦ – د. محمد ســعد فــودة ، النظام القانونى للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٩٥.

فرق بين الجزاء الإدارى وتدابير الضبط الإدارى ، وأن الجزاء الإدارى ما هو إلا أحد تدابير الضبط الإدارى ، فغاية كلٍ منهما تمييزه عن الآخر فالأصل أن الضبط الإدارى غايته وقائية يهدف إلى حماية النظام العام من الإخلال به ، وهذا لا يمكن أن ينسجم مع جزاء إدارى كالغرامة الإدارية التى توقع على منشأة ما لإتيانها أفعالاً يعتبرها القانون تلويثاً للبيئة ، فهل من شأن توقيع هذه الغرامة صيانة النظام العام خاصة وقد وقع الإخلال بهذا النظام بالفعل بوقوع الفعل المعاقب عليه بالغرامة ، ويبدو العكس صحيحاً ، فتدبير ضبطى مثل إبعاد الأجنبى عن أرض الدولة وإن كان يقترب من الجزاء الإدارى إلا أن غايته وقائية ، إذ يهدف إلى اتقاء المخاطر التى قد تنجم عن وجود هذا الأجنبى على أراضى الدولة ، وقرار عدم منح الترخيص لمنشأة صناعية فى طور التكوين لإمكان صدور تلويث للبيئة من مباشرتها لنشاطها هو تدبير من تدابير الضبط الإدارى البيئى غايته حماية البيئة من التلوث وهو خطر أو فعل لم يقع بعد ، فى حين أن قرار سحب ترخيص أو إلغاء ترخيص منشأة صناعية أتت أفعالاً يعتبرها القانون ملوثة للبيئة هو جزاء إدارى ، ذلك أن الإخلال بالبيئة قد وقع بالفعل. [٧٩٧]

---

[٧٩٧] وعلى الرغم من أن معيار الغاية فى التفرقة بين كل من الجزاء الإدارى وتدابير الضبط – على النحو الذى أوضحناه – يبدو واضحاً فى التفرقة ، إلا أن الصعوبة تظهر كما ذكر بعض الفقه فى حالة وجود تصرف من تصرفات الإدارة له غاية مزدوجة أو وقائية وعقابية فى آنٍ واحد وهذا هو الحال بالنسبة لقرار الإدارة غلق إحدى المنشآت لعدم مراعاة القواعد الخاصة بالتشغيل فهذا القرار وإن كان فيه طابع وقائى بإجبار المنشأة على مراعاة القواعد السليمة فى التشغيل فإن له فى ذات الوقت طابعاً عقابياً إذ يعاقب المنشأة على تقصير فى أداء التزام فرضه عليها القانون ، وقد حاول القضاء الإدارى الفرنسى إيجاد معيار محدد للتفرقة فى حالة التصرفات ذات الطابع المختلط فأخذ بمعيار يعرف بالغاية الراجحة La finalité préponderante على أن بعض الأحكام الأخرى له لم تثبت على تطبيق هذا المعيار فبالنسبة للسحب الإدارى لرخص القيادة والذى ينظر إليه كل من الفقه والقضاء الإدارى فى فرنسا على أنه جزاء إدارى لأنه يستهدف عقاب السائق عن جريمة فى حين أن القضاء العادى فى فرنسا يعتبره من قبيل التدابير الوقائية المخصصة لسلامة مستخدمى الطريق العام وهو على هذا النحو يعتبر من قبيل تدابير الضبط الإدارى الخاص بالطرق العامة . راجع فى ذلك ما يلى :

أما أصحاب الاتجاه الثانى فإن كانوا قد فرقوا بين الجـزاء الإدارى فـى نطاق الضبط الإدارى والجزاء الإدارى بصفة عامة فنعتقد أنه قد جانبهم الصواب فى إطلاق مسمى الجزاءات الإدارية على التدابير الوقائية التي لا تحمـل معنـى العقاب وإنما معنى التهديد ، وتهدف إلى صيانة النظام العـام ، فمفهـوم الجـزاء يتطلب أن تكون هناك مخالفة للقانون قد وقعت فترتب عليها هذا الجـزاء . وهـذا ليس هو الحال فى حالة تدبير يخلو من معنى العقاب ويواجه حالة تنـذر بوقـوع خطر وشيك ، أو محتمل وقوعه يهدد النظام العام ولم يقع بعد.

وتبدو أهمية التفرقة بين الجزاء الإدارى وتدابير الضبط الإدارى فى مجال حماية البيئة فى عدة وجوه منها :

١- ضرورة احترام مبدأ الشرعية فى نطـاق الجـزاءات الإداريـة . [٧٩٨] فعندما يتعلق الأمر بتوقيع جزاء إدارى بيئى يجب أن يكون هذا الجزاء منصوصاً عليه في القانون ، وأن يحدد القانون ضوابط كل نوع من هذه

- = C.E. 29 mai 1987 , Guérinel, Rec. 188.
- Cass. Crim 1 er mars 1961, Sichan, D. 1961, 295.
- Cass. Crim 4 nov 1988, Bull. Crim. No. 371, G.P. 14–15 avril 1989 note J.P. Doucet.
- J.Fourré, Les sanctions administratives du code général des impôts, petits affiches 17 janv. 1990.

وأيضاً أ.د. محمد سامى الشوا ، القانون الإدارى الجزائى ، المرجع السابق ، ص ١١١ .

على أننا نعتقد أن وجود بعض الأعمال الصادرة عن الإدارة تستهدف تحقيـق غـايتين إحداهما وقائية ، والأخرى عقابية، لا يهدم معيار الغاية فى التفرقة بـين الجـزاء الإدارى وتدابير الضبط ولكن يساهم فى تحديد دقيق لهذا المعيار ، كما أن هذه الأعمال ذات الغاية المزدوجة نادرة والاستثناء لا يقاس عليه كما يقول الأصوليون ويتكفل القضاء بتحديد طبيعة العمل فى هذه الاستثناءات البسيطة.

[٧٩٨] راجع فى ذات المعنى : د. محمود سعد الدين الشريف ، محاضرات فى الضبط الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٩٥ – د. محمد سعد فودة النظام القانونى للعقوبـات الإداريـة ، المرجع السابق ، ص ٩٦.

الجزاءات ، والأفعال التى تستدعى إعمالها . وليس هـذا هـو الحـال بالنسبة لتدابير الضبط الإدارى . إذ تملك سلطة الـضبط اتخـاذ هـذه التدابيـر كلما تعرض النظام العام البيئى لخطر الإخلال بـه ، وذلـك بدون الحاجة إلى وجود نـص قانونى يحدد لها ضوابط كل تدبـير على حدة ومتى يمكنها اللجوء إلى هذا التدبير.

٢- يتعين على جهة الإدارة أن تحترم مبدأ المواجهة عند توقيع جزاء إدارى على شخص معين بينما لا تلتزم بذلك فى حالة اتخاذها تدبيراً ضـبطياً فى مواجهة أحد الأشخاص . ولعل مرجع ذلك يكمن فـى أن التـدابير الضبطية لها طابع التأقيت . فى حين أن الجزاء الإدارى نهائى ويحمـل معنى العقاب ، ولا توقيع لعقاب بدون إجراءات وضمانات.

المبحث الثالث

الضمانات القانونية للجزاءات البيئية

تمهيد :

أدى التشابه بين الجزاءات الإدارية والجزاءات فى نطاق القانون الجنائى – من حيث إن لكلٍ منهما طابع العقاب – إلى ضرورة توافر ضمانات قانونية فى الجزاءات الإدارية البيئية ، وهذه الضمانات تنقسم إلـى ضـمانات موضـوعية ، وضمانات إجرائية.

ويمكن القول إن هذه الضمانات سواء كانت موضوعية أو إجرائيـة تجـد مصدرها فى كافـة التشريعـات الموجـودة فى النظام القـانونى . فقـد يكـون مصادرها نصوص واردة فى الوثيقة الدستورية ، أو فـى التـشريع البرلمـانى . وحتى فى حالة عدم وجود نصوص صريحة عليها يمكن أن تستخلص من المبادئ العامة للقانون وقواعد العدالة. [٧٩٩]

---

[٧٩٩] المبادئ القانونية العامة هى أحد المصادر غير المدونة للقانون يستنبطها القضاء من قواعد التنظيم القانونى فى الدولة ويقررها فى أحكامه باعتبارها قواعد قانونية ملزمة وعليه فإنها تعتبر عنصراً من عناصر المشروعية – ولو لم ينص عليها صراحةً – مما يحـتم التـزام السلطات العامة بها ومنها السلطة الإدارية بحيث تعتبر الأعمال الصادرة عنها بالمخالفـة لأحد المبادئ القانونية باطلة لخروجها على مبدأ المشروعية، ويعود الفضل فى ظهور ونشأة هذه المبادئ إلى مجلس الدولة الفرنسى الذى كان له الدور الأكبر فـى تقريـر المبـادئ القانونية العامة فى أحكامه العديدة حيث بدأ يعمل على استخلاصها منذ نشأته، وإن كان لم يعلن صراحةً عن قوتها الإلزامية باعتبارها مصدراً للقانون إلا بعد الهزيمة التـى لحقـت بفرنسا عام ١٩٤٠ وانهيار الجمهورية الثالثة نتيجة الغزو النازى الألمانى لفرنـسا ومـا استتبع ذلك من إنهيار ما كان مستقراً عليه من مبادئ دستورية ، لذلك لم يكن أمام مجلس الدولة الفرنسى إلا أن يلجأ إلى إنشاء نظرية متكاملة للمبادئ القانونية العامة لتحل محـل المبادئ المنهارة دفاعاً عن الحقوق والحريات العامة وإجباراً للإدارة فى ذلك الوقت علـى احترامها باعتبارها مصدراً للقانون وعنصراً للمشروعية ، وبالرغم مـن عـودة الحيـاة الدستورية لفرنسا بعد التحرير واستقرار الأوضاع فيها على أثر صدور دستور أكتـوبر –

وفى ضوء ما تقدم ، نتناول الضمانات القانونية الموضوعية فــى مطلــب أول ، والضمانات القانونية الإجرائية فى مطلب آخر.

المطلب الأول

الضمانات الموضوعية للجزاء الإدارى البيئى

ترتد الضمانات القانونية الموضوعية للجزاء الإدارى البيئى إلى ضرورة مراعاة عدة مبادئ قانونية بشأنه ، من هذه المبادئ مبدأ الشرعية ، ومبدأ التناسب ما بين الجزاء والمخالفة البيئية ، ومبدأ شخصية الجزاء ، وسوف نعالج كلاً منهــا فى فرع مستقل.

= ١٩٤٦؛ فإن مجلس الدولة الفرنسى لم يغير من مسلكه فى استنباط المبـادئ القانونيـة العامة وذلك حرصاً منه على حماية الحقوق والحريات خاصة مع اتساع دور الإدارة نتيجة ازدياد تدخل الدولة فى النشاط الخاص مسايرة للمذاهب الاشتراكية.

ومن أمثلة المبادئ القانونية العامة مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون ، ومبدأ حرية التجارة والصناعة ، ومبدأ حجية الشيئ المقضى به ، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية ، ومبدأ حرية العقيدة ، ومبدأ عدم الجمع بين العقوبات، ومبدأ كفالة حقوق الدفاع . ويمكن أن يعتبر من المبادئ القانونية الحديثة مبدأ الحق فى بيئة صحية ونظيفة والذى يستخلص مـن روح النصوص الدستورية ونصوص التشريعات الأخرى الخاصة بحماية الصحة العامـة والسكينة العامة والمحافظة على البيئة العمرانية والأثرية فى الدولة وذلك فى حالـة عـدم وجود نصوص صريحة على هذا الحق سواء فى الدستور أو التشريعات الأخرى.

راجع فى ذلك تفصيلاً : أ.د. سامى جمال الدين ، الرقابة علــى أعمــال الإدارة ، منـشأة المعارف الإسكندرية ، ١٩٨٢ ، ص ٥٨ وما بعدها.

- F. Gazier et Y. Cannac: Etude sur les autorités administratives indépendantes, E.D.C.E. no. 1983- 1984, p. 13.
- P. Sabourin, Les autorités administratives indépendantes: une catégorie nouvelle A.J.D.A., 1988. P. 275.
- J. Chevallier, réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes, J.C.P. 1986, 1, 3254.

وأيضاً : محمد سامى الشوا ، القــانون الإدارى الجزائــى ، المرجــع الـسابق ، ص٥٨ وما بعدها.

الفرع الأول

مبدأ شرعية الجزاء الإدارى البينى

كأصل عام يُقصد بمبدأ الشرعية الجنائية أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانونى يُحدد تلك الجريمة والجزاء المقرر لها بألفاظ كافية ومحددة. (٨٠٠) وعلى هذا النحو ، يعتبر من المبادئ الأساسية التى يرتكز عليها قانون العقوبات ، وقد ورد النص عليه فى المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عن الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ ، ونُص عليه كذلك فى المادتين العاشرة والحادية عشرة من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة فى العاشر من ديسمبر عام ١٩٤٨ ، ونص عليه المشرع الكويتى فى المادة الأولى من قانون الجزاء رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠ إذ قررت أنه " لا يعد الفعل جريمة ولا يجوز توقيع عقوبة من أجله إلا بناءً على نص فى القانون " ، ولما صدر الدستور الكويتى فى عام ١٩٦٢ أكد على هذا المبدأ فى المادة (٣٢) منه والتى نصت على أنه " لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة للعمل بالقانون الذى ينص عليها " (٨٠١) وقرره الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١ فى الفقرة الثانية من المادة ٦٦ . وأخيراً نصت عليه كذلك المادة

---

(٨٠٠) راجع بشأن مبدأ الشرعية الجنائية كلاً من أ.د. عبد الأحد جمال الدين ، فى الشرعية الجنائية ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية – كلية الحقوق جامعة عين شمس ، العدد الثانى ، السنة ١٦ ، ص ٣٦٠ وما بعدها – أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإدارى الجنائى ، المرجع السابق ، ص ٣٤٥ وما بعدها – أ.د. محمد سامى الشوا ، القانون الإدارى الجزائى ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ – أ.د. محمد زكى أبو عامر ، قانون العقوبات القسم العام ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ، بدون تاريخ نشر ، ص ٤٦ – أ.د. جلال ثروت ، النظرية العامة لقانون العقوبات ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الإسكندرية ، بدون تاريخ نشر ، ص ٤٠ – أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٩٥.

(٨٠١) راجع بشأن تطور الأخذ بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات فى النظام القانونى الكويتى . أ.د. مبارك عبد العزيز النويبت، شرح القواعد العامة فى قانون الجزاء الكويتى ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٧ ، بدون دار نشر ، ص ٧٢ وما بعدها.

الخامسة من قانون العقوبات المصرى.

ويجد مبدأ الشرعية تطبيقاً له فى مجال الجزاء الإدارى البيئى ، فقد تأكد هذا المبدأ تدريجياً فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى . ففى بداية القرن الماضى لم يكن هذا الأخير يتطلب من الإدارة – وهى بصدد ممارسة اختصاصها بتوقيع الجزاء الإدرى – الاحترام الدقيق لمبدأ الشرعية (٨٠٢) إلا أن أحكامه اللاحقة أظهر فيها اتجاهاً مغايراً تمثل فى ضرورة التزام الإدارة باحترام مبدأ الشرعية . فقد حظر عليها فى أحد أحكامه أن توقع جزاءً غير منصوص عليه أو بدون مراعاة الضوابط المشار إليها فى النص الذى قرر هذا الجزاء . (٨٠٣) بل إنه اعتبر أن عدم أخذ الإدارة بالتدرج الشرعى للجزاءات يعتبر من النظام العام بما يرتبه ذلك من أنه يجوز لمجلس الدولة أو المحاكم الإدارية أن تتعرض له دون أن يثيره المتقاضى أمامها. (٨٠٤) ومن منظور آخر رتب المجلس على هذا المبدأ التزامات أخرى فرضها على الإدارة وهى بصدد ممارسة سلطتها فى توقيع الجزاءات الإدارية ، من هذه المبادئ مبدأ عدم رجعية الجزاء الإدارى قياساً على مبدأ عدم رجعية قانون العقوبات ، وأيضاً التفسير الضيق للنص الذى يقرر الجزاء الإدارى كما هى الحال بشأن التفسير الضيق للنص الجنائى. (٨٠٥)

وقد ساير المجلس الدستورى الفرنسى مجلس الدولة بأن قرر أن مبدأ شرعية

---

(٨٠٢)

- C.E. 26 oct 1917, Danet, Rec. 690, C.E. 27 juin 1934, Dureau, Rec 729.

(٨٠٣)

- C.E. 28 fév 1947, Beauzet, Rev, 84.

(٨٠٤)

- C.E. 24 nov. 1982, Min. des Transports, C.héritiers Malonda, Rec, 271, R.D.P. 1983, 1676.

(٨٠٥)

- C.E. 24 mars 1982, Soc. Legrand, Rec. p. 544.
- C.E. Sect, 4 mars 1960, Lévy, Rec, 176, R.D.P. 1960. P. 1030 note M.Waline.

الجرائم والعقوبات وعدم رجعية النصوص الجنائية يجد له تطبيقاً بشأن كل جزاء لــه طابع العقاب ، حتى ولو كان هذا الجزاء توقعه سلطة أخرى غير قضائية. (٨٠٦)

إلا أن المجلس الدستورى الفرنسى وإن كان قد أعطى لمبدأ الشرعية فــى مجال الجزاءات الإدارية قيمة دستورية - على النحو سالف الذكر - فإنه قد أدخل جانباً من التخفيف على هذا المبدأ ليجعله أكثر مرونة ، حيــث قبــل فــى بعــض الأحوال أن يكون شرط تحديد الأفعال المعاقب عليها - والذى يعتبر ركناً أساســياً فى مبدأ الشرعية - مستوفياً فى النصوص التى تقرر الجزاءات الإداريـــة إذا تــم الإحالة إلى الالتزامات التى تقع على عاتق المخالف سواء بموجب نص فى قانون أو لائحة أو مجرد قرار إدارى فردى. (٨٠٧)

وقد سار المشرع الكويتى فى الاتجاه ذاته ، فقد تبنى قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ مبدأ الشرعية فــى تحديــد الأفعال المعاقب عليها بالجزاءات الإدارية المحددة فى المواد (٨ ، ١٠). (٨٠٨) حيث

---

(٨٠٦)

- C.C. N°. 88 . 248 Dc du 17 janv. 1989 , préc.

(٨٠٧)

- C.C. N°. 82 . 155 Dc du 30 déc 1982 , préc.

(٨٠٨) وتنص المادة الثامنة على " يضع مجلس الإدارة النظم والاشتراطات الواجب توافرها عنــد تحديد الموقع أو إنشاء أو استخدام أو إزالة أى منشأة أو إنتاج مواد أو القيام بعمليات أو أى نشاط آخر قد يؤدى إلى تلوث البيئة ، وتشترط الهيئة عمل وتنفيذ دراسات المردود البيئى للمشاريع التنموية.

وللهيئة فى حالة مخالفة هذه النظم والاشتراطات طلب وقــف تنفيــذ المــشروع وســحب تراخيص الأعمال أو المنشآت أو الأنشطة المخالفة ، وتلتزم الجهات المعنيــة المختــصة وأصحاب الشأن بالاستجابة إلى هذا الطلب ".

وتنص المادة العاشرة على " للمجلس الأعلى - بناء على اقتراح مجلس الإدارة وبعد إخطار الجهة الرسمية - أن يقرر وقف العمل بأى منشأة أو نشاط أو منع استعمال أى أداة أو مادة منعاً جزئياً أو كلياً إذا ترتب على استمرار العمل أو الاستعمال تلوث البيئة ، ويكون هــذا الوقف لمدة لا تجاوز أسبوعاً يجوز مدها أسبوعاً آخر.

وتلتزم الجهات الإدارية المختصة وأصحاب الشأن بتنفيذ قرار الوقف ويجــوز للهيئــة أن تطلب اتخاذ احتياطات معينة يجب تنفيذها خلال مدة الوقف .

حدد فى المادة الثامنة الأفعال التى تستوجب توقيع جزاء الوقف للمشروع أو سحب الترخيص للأعمال أو المنشآت . ولم يترك تحديد هذه الأفعال للجهة الإدارية . وفعل ذات الأمر فى المادة العاشرة.

الفرع الثانى

مبدأ تناسب الجزاء الإدارى مع المخالفة البيئية

يعتبر مبدأ التناسب [٨٠٩] أحد الضمانات الهامة التى تهدف إلى تحقيق التناسب بين الجزاءات الإدارية فى المجال البيئى والأفعال المخالفة للبيئة . فلا يقصد بحماية البيئة عبر أسلوب الجزاءات الإدارية أن تقوم الإدارة بإيقاع أقصى

= فإذا رأت الهيئة أن الحالة تستدعي مد قرار الوقف بعد المدة المنصوص عليها فى الفقرة الأولى من هذه المادة كان لها أن تطلب من رئيس المحكمة الكلية إصدار أمر بمد الوقف مدة أو مدداً أخرى ، ويجوز التظلم من قرار رئيس المحكمة أمام المحكمة الكلية.

ويفوض المجلس الأعلى المدير العام فى إصدار قرار الوقف فى حالة الضرورة ولمدة لا تجاوز سبعة أيام يعرض الأمر بعدها على المجلس الأعلى.

(٨٠٩) ورد النص على مبدأ التناسب فى إعلان حقوق الإنسان الصادر عن الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ حيث أشارت المادة الثامنة منه إلى وجوب ألا يتضمن القانون إلا العقوبات الضرورية ، أى تلك العقوبات اللازمة والمتناسبة مع خطورة السلوك غير المشروع والقيمة أو المصلحة الاجتماعية المعتدى عليها وذلك بقدر ما أصابها من ضرر أو ما تعرضت له من خطر ، وذلك بالنظر إلى ما وقع من الفاعل من خطأ.

راجع بشأن مفهوم مبدأ التناسب وكيف ظهر وعناصره كلاً من : أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٦٢ – أ.د. رمسيس بهنام ، فكرة القصد وفكرة الغرض والغاية فى النظرية العامة للجريمة والعقاب ، مجلة الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، العدد الأول والثانى ، السنة السادسة ، ١٩٥٤ ، ص ٤٥ – أ.د. محمد سامى الشوا ، القانون الإدارى الجزائى ، المرجع السابق ، ص ١٨٧ – أ.د. جلال ثروت ، نظرية الجريمة المتعدية القصد فى القانون المصرى والمقارن ، رسالة دكتوراة منشورة بدار المعارف بالإسكندرية ، ١٩٦٥، ص ٣٨ – أ.د. محمد زكى أبو عامر ، قانون العقوبات ، المرجع السابق ، ص ٤٥٤ – أ.د. محمد باهى ابو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ١١٣.

العقاب على المخالفين دون النظر إلى مدى جسامة المخالفة البيئية الصادر عنها الجزاء . إذ يجب أن يكون هناك تناسب فيما بين درجة إضرار الفعل المعاقب عنه بالوسط البيئى والجزاء الإدارى الموقع عنه . فمما لا شك فيه أن فعلاً كتلويث البيئة عبر النفايات الخطرة لا يمكن أن يُقارن فى جسامته بمن يقوم بتدخين سيجارة فى مكان مغلق ، فالجزاء الإدارى الموقع على المخالفة الأولى يجب أن يكون من درجة جسامتها ، ذلك أن الهدف من الجزاءات الإدارية فى المجال البيئى هو العقاب على الفعل بما يحقق الردع بصورة كافية وليس الانتقام والتشفى من الفاعل ، فالجزاء الإدارى القاسى الذى لا يتناسب مع المخالفة البيئية - علاوة على أنه لا يجدى فى الردع ومن الممكن أن يؤتى آثاراً عكسية - يعمل على تقييد حريات الأفراد ويعاقبهم دون مقتضى أو ضرورة اجتماعية.

ومبدأ التناسب يقتضى عدم جواز تعدد الجزاءات الإدارية عن الفعل الواحد المضر بالبيئة ، فطالما كان الردع متحققاً للفاعل عبر جزاء إدارى متناسب مع فعله المضر بالبيئة فلا حاجة لجزاءات متعددة عن ذات الفعل.

ويقوم مبدأ التناسب على ثلاثة محاور رئيسية ؛ هى : القيم أو المصالح الاجتماعية ، وما يهددها من خطر أو ما يصيبها من ضرر نتيجة عدوان ما ، وأخيراً : ما يقع من خطأ فى سبيل المساس بها . ففى مجال الجزاءات الإدارية البيئية تتمثل القيم أو المصالح الاجتماعية التى تحميها هذه الجزاءات فى قيمة المحافظة على البيئة بعنصريها الطبيعى والاصطناعى ، ويتمثل ما يهدد هذه القيم فى أى سلوك إيجابى أو سلبى يترتب عليه الإضرار بالبيئة أو تعريضها للخطر ، ولتقدير جسامة هذا السلوك فإنه يجب النظر إلى كمية الأضرار التى نتجت عنه ولحقت بالبيئة وهذه تتحدد بعدة أمور قد يكون منها - على سبيل المثال - عدد المضارين من التلوث ، أو مساحة التلوث الناتجة عن هذا السلوك . يُضاف إلى ذلك أن يكون الخطأ الذى يمثل مساساً بالبيئة على قدر معين من الجسامة ، فلا يمكن أن نفرض جزاءً إدارياً على من أخرجت مدخنة منزله كميات من الدخان فى الهواء لأن هذا وإن كان من قبيل الخطأ إلا أنه بسيط لا يضر بالبيئة ضرراً كبيراً يستلزم المعاقبة عليه بموجب الجزاءات الإدارية.

وقد اعترف المجلس الدستورى الفرنسى بسريان مبدأ التناسب فى مجال الجزاءات الإدارية حين قرر " بالنظر إلى ما تنص عليه المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن من أن القانون يجب ألا يقرر من العقوبات إلا ما كان ضرورياً بشكل قاطع وصريح فإن هذا المبدأ لا يتعلق بالعقوبات الجنائية فحسب وإنما بكل جزاء له طبيعة ردعية حتى ولو عهد المشرع بسلطة توقيعه إلى جهة غير قضائية ". (٨١٠)

كذلك قررت المحكمة الدستورية فى جمهورية مصر العربية مبدأ التناسب بقولها " خضوع الدولة للقانون .... مؤداه ألا تخل تشريعاتها بالحقوق التى يعتبر التسليم بها فى الدولة الديمقراطية مفترضاً أولياً لقيام الدولة القانونية ، وضمانة أساسية لصون حقوق الإنسان وحرياته وكرامته وشخصيته المتكاملة ويندرج تحتها طائفة من الحقوق تعتبر وثيقة الصلة بالحرية الشخصية التى كفلها الدستور فى المادة ٤١ منه ، واعتبرها من الحقوق الطبيعية التى لا تمس ، ومن بينها ألا تكون العقوبة التى توقعها الدولة بتشريعاتها مهينة فى ذاتها ، ممعنة فى قسوتها .... ". (٨١١)

الفرع الثالث

مبدأ شخصية الجزاء الإدارى البيئى

يخضع الجزاء الإدارى – شأنه فى ذلك شأن العقوبة الجنائية – لمبدأ شخصية العقوبة ، فيجب ألا يطال الجزاء الإدارى البيئى إلا شخص مرتكب الفعل المخل بالبيئة أو من ساهم فيه.

---

(٨١٠)

- C.C. 28 juillet 1989. Rec. p. 365.

(٨١١) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى الطعن رقم ٢٢ لسنة ٨ قضائية " دستورية " بجلسة ٤ يناير ١٩٩٢، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء الخامس المجلد الأول ، ص ٨٩ وما بعدها.

بيد أن إعمال مبدأ شخصية العقوبة فى نطاق الجزاءات الإدارية البيئية لا يثير مشاكل عديدة كما هو الشأن فى إعماله فى المجال الجنائى . سواء على المستوى النظرى أو التطبيقى. [(٨١٢)] ويتطلب تناول مبدأ شخصية العقوبة فى نطاق الجزاءات الإدارية البيئية ضرورة التعرض فى البداية لمضمون هذا المبدأ، ثم نعالج فكرة المسئولية عن فعل الغير وأثرها فى تطبيق هذا المبدأ فى المجال البيئى ، وأخيراً نعالج كيفية تطبيق الجزاءات الإدارية البيئية على الأشخاص المعنوية العامة.

أولاً : مضمون مبدأ شخصية الجزاء الإدارى البيئى :

يقصد بمبدأ شخصية الجزاء الإدارى ألا يوقع هذا الجزاء إلا على من أتى الفعل الذى شُرع الجزاء للعقاب عليه أو شارك فيه . فليس المطلوب من المشرع وهو بصدد تنظيم جزاء إدارى ما أن يحدد الفعل المعاقب عليه بهذا الجزاء فقط ، وإنما يقع عليه كذلك أن يحدد تحديداً دقيقاً مانعاً للجهالة الشخص الذى يكون محلاً للعقاب أو الجزاء . [(٨١٣)] ويكون الشخص فاعلاً بمفرده دون وجود شريك معه إذا ما قام بإتيان الفعل المخل بالبيئة أو المهدد لها وحده دون أن يساهم معه غيره فى هذا المجال بأدنى نصيب ، يُعتبر فاعلاً مع الغير فى حالتين ، **الأولى** : عندما يأتى مع غيره الفعل المذكور بأكمله بحيث إذا نظرنا إلى نشاطه فى إتيان هذا الفعل

---

(٨١٢) راجع بشأن مبدأ شخصية العقوبة فى المجال الجنائى والمشاكل القانونية التى يثيرها إعماله فى هذا المجال كلاً من : د . محمود أحمد طه ، مبدأ شخصية العقوبة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٠ ، ص ١٠ وما بعدها – د. محمود عثمان الهمشرى ، المسئولية الجنائية عن فعل الغير ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص ٦ – د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص٢٣٦ وما بعدها – د. محمد حسن الكندرى ، المسئولية الجنائية عن التلوث البيئى ، المرجع السابق ، ص ١٤٩ – د. أسامة عبد العزيز ، نحو سياسة جنائية لحماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ وما بعدها – د. محمد سامى الشوا ، القانون الإدارى الجنائى ، المرجع السابق ، ص ١٥٣.

(٨١٣) ذات المعنى : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ٨٤ – د. محمد سعد فودة ، النظام القانونى للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٠.

مجرداً عن نشاط من معه لكان ما أتاه كافياً وحده لاعتباره مرتكباً للفعل المخل بالبيئة بأكمله ، مثال ذلك أن يقوم شخصان بدفن أو نقل أو استيراد نفايات خطرة بالسوية فيما بينهما . فهذا الفعل لو قام به أحدهما لكان كافياً لنسبة الإخلال بالبيئة له دون النظر إلى فعل الطرف الآخر . **والثانية** : عندما يقتصر دور الشخص المخل بالبيئة على إتيان جانب من الأفعال المادية الداخلة فى تكوين الفعل المضر بالبيئة إذا كان هذا الفعل بطبيعته أو طبقاً لخطة تنفيذه يتكون من جملة أفعال ، مثال ذلك أن يقوم أحد الأفراد باستيراد المواد والنفايات الخطرة ويقوم الثانى بنقلها وإدخالها لأرض الدولة ويقوم ثالث بدفنها فى منطقة معينة . ويُعد الشخص شريكاً فى الفعل المخل بالبيئة إذا حرض غيره أو اتفق معه أو ساعده على ارتكابه [٨١٤] وكان عالماً بماهية فعله وما ينشأ عنه ، وأن تتجه إرادته إلى ارتكاب الفعل المؤدى إلى الإخلال بالبيئة.

ويلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسى قد أخذ بفكرة الاشتراك فى الفعل المعاقب عليه بالجزاءات الإدارية ، حيث قبل فى وقت مبكر جداً بفكرة إسناد المسئولية للشخص الذى يُمارس سلطة القرار فى حين أن السلوك المادى المكون للفعل قد ارتكب بواسطة الغير ، فقد طبق الجزاءات الإدارية الواردة فى المرسوم الصادر فى أول ديسمبر ١٩٨٦ فى المجال الاقتصادى على مدير المشروع الذى يترك أى شخص يعمل تحت رقابته يخالف نصوص المرسوم . أى أن الجزاء الإدارى طُبق على من كان فى مركز السلطة أو المراقبة من أجل الحرص على احترام القانون المعمول به. [٨١٥]

---

[٨١٤] قريب من هذا المعنى : د. محمد سامى الشوا ، القانون الإدارى الجزائى ، المرجع السابق ، ص ١٥٦ وما بعدها.

[٨١٥]

- J. MOURGEON : la répression administrative. Op cit. . no. 233.

ومما هو جدير بالذكر أن القضاء الجنائى الكويتى قد أخذ بفكرة الاشتراك بهذا المفهوم فى مجال الحماية الجنائية للبيئة فعاقب أحد الأفراد بصفته المسئول عن إدارة مصنع وجاء فى هذا الحكم ما يلى " وحيث إن وقائع الدعوى تتحصل فيما ورد بمحضر ضبط المخالفة المؤرخ ٢٠٠٤/٧/٢٩ والمحدد بمعرفة الهيئة العامة للبيئة من مخالفة المتهم – بصفته –

ثانياً : المسئولية عن فعل الغير فى نطاق الجزاءات الإدارية البيئية :

إذا كنا قد انتهينا إلى أن مبدأ شخصية العقوبة فى نطاق الجزاءات الإدارية يعنى ألا يوقع الجزاء الإدارى إلا علـــى من اقتـــرف الفعل المخل بالبيئة أو شارك فيه ، بـــأن صدر عنه الركن المادى فى هذا الفعل ، إلا أنه يرد على هذا المبدأ استثناء مفاده توقيـــع الجزاء الإدارى فيه على شخص لم يأتى الركن المادى فى الفعل المعاقب عليه أو يشارك فيه ، وهذا الاستثناء يُعرف بالمسئولية عن فعل الغير.

وقد كانت النشأة الأولى للمسئولية الجنائية عن فعل الغير[٨١٦] فى مجال

- المسئول عن إدارة مصنع الهاجرى للفيبر جلاس - لاشتراطات البيئة المبينـــة تفـــصيلاً بمحضر المعاينة المدقق والمؤرخ بذات التاريخ والذى ثبت به مخالفة المـــصنع المـــذكور لاشتراطات البيئة المنصوص عليها فى المادة السادسة من القرار رقم ٢١٠ / ٢٠٠١ وعلى النحو المبين بالمحضر والملحق رقم ٢ من اللائحة .

وبسؤال المتهم - بالتحقيقات أنكر ما نسب إليه.

وحيث إنه وبجلسة المحكمة لم يحضر المتهم ؛ فقررت المحكمة حجز الدعوى ليصدر الحكم عليه اليوم - وحيث إنه ومن المقرر أن لمحكمة الموضوع أن تكون عقيدتها مما تطمئن إليه من أوراق وعناصر فى الدعوى وأن تأخذ من أى قرينة أو بينة ترتاح إليها دليلاً لحكمها إذ العبرة فى المواد الجزائية هى باقتناع المحكمة بناءً على الأدلة المطروحة بإدانة المتهم أو براءته (الطعن بالتميز ١٠١ / ٩٦ جزائى جلسة ١٢ / ١ / ١٩٩٧) لما كان ذلك وكانت المحكمة وبعد أن أحاطت بظروف الدعوى وملابساتها فقد كبر فى يقينها أن المـــتهم قـــد ارتكب المخالفة المنسوبة إليه وذلك أخذاً مما جاء بمحضر المعاينـــة المـــؤرخ ٢٩ / ٧ / ٢٠٠٤ والذى تطمئن المحكمة إليه ما أثبت به وكان المتهم لم يحضر ليبدى ثمة دفـــاع أو دفع الأمر الذى تقضى معه المحكمة بإدانته عملاً بمواد الاتهام والمادة ١٧٢ / ١ من قانون الإجراءات الجزائية.

حكمت المحكمة : غيابياً بتغريم المتهم ألفى دينار عما نسب إليه ".

حكم المحكمة الكلية بمحافظة الفروانية دائرة الجنح الخاصة فى القضية رقم ١٦٠١ لـــسنة ٢٠٠٥ جنح و ٢٦٧ لسنة ٢٠٠٤ خاصة . الصادر بجلسة ٢٠٠٥/٦/٢٨ - غير منشور.

[٨١٦] راجع بشأن المسئولية الجنائية عن فعل الغير كلاً من : أ.د. مصطفى العـــوجى المـــسئولية الجنائية فى المؤسسات الاقتصادية ، مؤسسة نوفل ، بيروت ، بدون تاريخ نشر ، ص ٢٢٨ - أ.د. عبد الوهاب حومد ، دراسات معمقة فى الفقه الجنائى المقارن ، مطبوعات جامعـــة الكويت ، بدون تاريخ نشر ، ص ٢٠٧ - أ.د. محمد زكى أحمد ، المسئولية الجنائية عن =

المؤسسات الاقتصادية والصحفية ، والمنشآت والمشروعات الصناعية بغرض ضمان الأمن والسلامة والمحافظة على الصحة العامة داخل المنشآت المذكورة أو خارجها. [٨١٧]

= فعل الغير ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٠ ، ص ٧ وما بعدها – د. محمود عثمان الهمشرى ، المسئولية الجنائية عن فعل الغير ، المرجع السابق ، ص ٢ – أ.د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص٣٥٦ وما بعدها – د. محمد حسن الكندرى ، المسئولية الجنائية على التلوث البيئى ، المرجع السابق ، ص ١٥٣.

[٨١٧] جدير بالذكر أن المحكمة الدستورية العليا بجمهورية مصر العربية قد قضت بعدم دستورية ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (١٩٥) من قانون العقوبات فيما قررته من معاقبة رئيس تحرير الجريدة – أو المحرر المسئول عن قسمها الذى حصل فيه النشر إذا لم يكن ثمة رئيس – بصفته فاعلاً أصلياً للجرائم التى ترتكب بواسطة صحيفته.

فقد ذكرت المحكمة فى هذا الحكم أنه " حيث إن الوقائع – حسبما يبين من حكم الإحالة وسائر الأوراق – تتحصل فى أن المدعى قد أقام ضد المدعي عليهما – وبصفته مدعياً بالحق المدنى – الجنحة رقم ٣٣٨٥ لسنة ١٩٩٥ جنح عابدين، طالباً معاقبتهما بالمواد ٣٠٣ ، ٣٠٦ ، ٣٠٧ من قانون العقوبات ، مع إلزامهما بأن يؤديا له مبلغ ٥٠١ كتعويض مؤقت ، وذلك استنادا إلى أن أولهما كتب مقالا يشكل قذفا وسبا فى حقه نُشر فى جريدة الأحرار التى يرأس ثانيهما تحريرها ، وقد تضمن حكم الإحالة الصادر من محكمة عابدين ، أن نص المادة ١٩٥ عقوبات افترض المسئولية الجنائية لرئيس تحرير الجريدة – أو المحرر المسئول عن قسمها الذى حصل فيه النشر إذ لم يكن ثمة رئيس تحرير – بصفته فاعلا أصليا للجرائم التى ترتكب بواسطة صحيفته ، وإن الإدعاء المباشر سنده نص هذه المادة ذاتها باعتبار أن المدعى عليه الثانى كان رئيس تحرير الجريدة التى نشر المقال محل المساءلة بها ، وأن المادة ٩٥ من قانون العقوبات تثير شبهة مخالفتها للمادتين ٦٦ ، ٦٧ من الدستور اللتين تؤكدان شخصية العقوبة ، وتفترضان براءة المتهم ، ومن ثم فقد أحالت الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا عملا بنص المادة ٢٩ – ١ من قانونها وذلك للفصل فى دستوريتها .

وحيث إن المادة ١٩٥ من قانون العقوبات ، تنص على أنه " مع عدم الإخلال بالمسئولية الجنائية لمؤلف الكتابة أو واضع الرسم أو غير ذلك من طرق التمثيل ، يعاقب رئيس تحرير الجريدة أو المحرر المسئول عن قسمها الذى حصل فيه النشر إذا لم يكن ثمة رئيس تحرير بصفته فاعلا أصليا للجرائم التى ترتكب بواسطة صحيفته. ومع ذلك يعفى من المسئولية الجنائية : ١– إذا أثبت أن النشر حصل بدون علمه وقدم منذ بدء التحقيق كل =

- ما لديه من المعلومات والأوراق للمساعدة على معرفة المسئول عما نشر. ٢- أو إذا أرشد أثناء التحقيق عن مرتكب الجريمة وقدم كل ما لديه من المعلومات والأوراق لإثبات مسئوليته، وأثبت فوق ذلك أنه لو لم يقم بالنشر لعرض نفسه لخسارة وظيفته فى الجريدة أو لضرر جسيم آخر ".

وحيث إن الدستور – بما نص عليه فى المادة ٦٦ من أنه " لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها ". قد دل على أن لكل جريمة ركناً ماديا لا قوام لها بغيره، يتمثل فى فعل أو إمتناع وقع بالمخالفة لنص عقابى، مؤكداً بذلك أن ما يركن إليه القانون الجنائى – فى زواجره ونواهيه – هو مادية الفعل المؤاخذ على ارتكابه، إيجابيا كان هذا أم سلبيا ....

وحيث إن الأصل فى الجرائم العمدية جميعها، أنها تعكس تكوينا مركبا باعتبار أن قوامها تزامن بين يد اتصل الإثم بعملها وعقل واعٍ خالطها، ليهيمن عليها ويكون محددا لخطاها، متوجها إلى النتيجة المترتبة على نشاطها، فلا يكون القصد الجنائى إلا ركنا معنويا فى الجريمة مكملا لركنها المادى، ومتلائما مع الشخصية الفردية فى ملامحها وتوجهاتها ....

وحيث إن المشرع وإن كان أحيانا من خلال بعض اللوائح يلجأ إلى تقرير جرائم عن أفعال لا يتصل بها قصد جنائى، باعتبار أن الإثم ليس كاملا فيها، ولا تدل بذاتها على الشر والعدوان، ولا يختل بها قدر مرتكبها أو اعتباره، وإنما ضبطها المشرع تحديدا لمجراها، وأخرجها بذلك من مشروعيتها – وهى الأصل – وجعل عقوبتها متوازنة مع طبيعتها، وهو ما توخاه المشرع من التجريم فى هذه الأحوال من الحد من مخاطر بذواتها بتقليل فرص وقوعها، وإنماء القدرة على السيطرة عليها والتحوط لدرئها، فلا يكون ايقاع عقوبتها على النوايا المقصودة من الفعل ولا على تبصر النتيجة الضارة التى أحدثها، إلا أن الجرائم العمدية ينافيها استقلال هذا القصد عنها إذ هو من مكوناتها فلا يقوم إلا بها .

وحيث إن ما تقدم مؤداه أن الفارق بين عمدية الجريمة، وما دونها، يدور أصلا – وبوجه عام – حول النتيجة الإجرامية التى أحدثتها، فكلما أراد الجانى وقصد إليها، موجها جهده لتحقيقها، كانت الجريمة عمدية، فإن لم يقصد إلى احداثها بأن كان لا يتوقعها، أو ساء تقديره بشأنها فلم يتحوط لدفعها ليحول دون بلوغها فإن الجريمة تكون غير عمدية يتولى المشرع دون غيره ببيان عناصر الخطأ التى تكونها، وهى عناصر لا يجوز افتراضها أو انتحالها، ولا نسبتها لغير من ارتكبها ولاعتباره مسئولا عن نتائجها إذا انفك اتصالها بالأفعال التى أتاها.

وحيث إن الأصل فى النصوص العقابية أن تصاغ فى حدود ضيقة تعريفا بالأفعال التى جرمها المشرع، وتحديدا لماهيتها، لضمان ألا يكون التجهيل بها موطئا للإخلال بحقوق كفلها الدستور للمواطنين، كتلك التى تتعلق بحرية عرض الآراء ... -

إذ يقع الالتزام على عاتق المسئول فى هذه المنشآت أو المؤسسات بصفة شخصية بضمان احترام وتنفيذ أحكام القوانين التى يفرضها المشرع . إذ يجب على صاحب المشروع أن يقوم بالإشراف على تابعيه للاستيثاق من تنفيذهم للقوانين والاشتراطات الواجب اتباعها . وعلى هذا الأساس يخضعون للجزاءات الإدارية المنصوص عليها فى قوانين البيئة سواء وقعت الأفعال المعاقب عليها بفعل صاحب

= وحيث من المقرر كذلك أن الأصل فى الجريمة أن عقوبتها لا يتحمل بها إلا من أدين كمسئول عنها ، وهى عقوبة يجب أن تتوازن وطأتها مع طبيعة الجريمة موضوعها ، بما مؤداه أن الشخص لا يزر غير سوء عمله ، وأن جريرة الجريمة لا يؤاخذ بها إلا جناتها ولا ينال عقابها إلا من قارفها ، وإن " شخصية العقوبة " وتناسبها مع الجريمة محلها مرتبطان بمن يعد قانوناً " مسئولا عن ارتكابها " ومن ثم تفترض شخصية العقوبة التى كفلها الدستور بنص المادة ٦٦ – شخصية المسئولية الجنائية وبما يؤكد تلازمها ، ذلك أن الشخص لا يكون مسئولا عن الجريمة ولا تفرض عليها عقوبتها ، إلا باعتباره فاعلا لها أو شريكا فيها ، ولأن كان ما تقدم يعبر عن العدالة الجنائية فى مفهومها الحق ويعكس بعض صورها الأكثر تقدما إلا أن ذلك ليس غريبا عن العقيدة الإسلامية ، بل أكدتها قيمها العليا إذ يقول تعالى فى محكم آياته (قل لا تسئولون عما أجرمنا ولا نسئل عما تفعلون) فليس للإنسان إلا ما سعى ، وما الجزاء الأوفى إلا صنو عمله وكان وليد إرادته الحرة ، متصلا بمقاصدها ... ، ولا كذلك النص المطعون فيه ، إذ افترض مسئوليته جنائيا بناءً على صفته كرئيس تحرير شئون الجريدة باعتباره مشرفا عليها ، فلا يكون مناطها إلا الإهمال فى إدارتها ، حال أن الإهمال والعمد نقيضان لا يلتقيان . بل إن رئيس تحرير الجريدة يظل دون غيره مسئولا عما نشر فيها ولو تعددت أقسامها وكان لكل منها محرر مسئول يباشر عليه سلطة فعلية.

وحيث إنه متى كان ما تقدم فإن النص المطعون فيه يكون مخالفا لأحكام المواد ٦٦ ، ٦٧ ، ٨٦ ، ١٦٥ من الدستور.

وحيث إن صور الإعفاء من المسئولية الجنائية لرئيس التحرير – التى قررتها الفقرة الثانية من المادة ١٩٥ من قانون العقوبات – لا يتصور تطبيقها إلا إذا كانت هذه المسئولية صحيحة ابتداءً وفقا لأحكام الدستور ، فإن إبطال فقرتها الأولى وزوالها يستتبع سقوط فقرتها الثانية ، فلا تقوم لها قائمة ".

انظر : حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى الطعن رقم ٥٩ لسنة ١٨ قضائية ، دستورية ، جلسة ١ / ٢ / ١٩٩٧.

المنشأة أو أحد تابعيه.[٨١٨]

وتبدو أهمية الأخذ بالمسئولية الجنائية عن فعل الغير فى نطاق الحماية الجنائية للبيئة أن غالبية جرائم التلويث البيئى ترتكب بواسطة الأنشطة التى تمارسها المنشآت الصناعية والورش الحرفية والمؤسسات الاقتصادية ، لذا بات لزاماً ضرورة إلزام أصحابها أو المديرين العامين فيها بمراعاة الاشتراطات المقررة لحماية البيئة من التلويث ، وإمعان النظر فى سلوك العاملين معهم ، والقيام بالإشراف الجيد عليهم فى تنفيذ هذه الاشتراطات البيئية.[٨١٩] فإذا وقعت مخالفة ما لهذه التشريعات يُسأل عنها صاحب المنشأة أو مديرها المسئول شخصياً. حتى ولو كانت المخالفة قد أتاها أحد العاملين لديه.[٨٢٠]

---

[٨١٨] انظر : د. محمد حسن الكندرى ، المسئولية الجنائية عن التلوث البيئى ، المرجع السابق ، ص ١٥٤.

[٨١٩] انظر : د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٢٥٧.

[٨٢٠] وفى هذا الإطار قضت محكمة النقض الفرنسية بمسئولية رئيس مجلس الإدارة لإحدى الشركات عن جريمة تلويث مياه البحر نتيجة إهمال مرؤوسيه فى العناية بمخرج المياه الملوثة ، رغم أن هذه الواقعة حدثت فى غياب المتهم ، وأن الجهاز عمل طيلة ثلاثين عاما دون حدوث خلل ، فأقرت بمسئوليته عن هذه الجريمة استنادا إلى إهماله فى الرقابة وعدم قيامه باتخاذ التدابير اللازمة للحيلولة دون حدوث التلويث بسبب نشاط مؤسسته.
- Crim., 28 Fév. 1956. II. G.P., 11. N° 9304.
كذلك قضت محكمة النقض الفرنسية بمسئولية مدير مصنع بارتكاب جريمة تلويث المياه فى محمية طبيعية ، مما أدى إلى الإضرار بجميع حيوانات المحمية بالإضافة إلى موت الأسماك ، حيث ألقى هذا المصنع الكثير من المواد الضارة فى أحد المجارى المائية العذبة ، وأقرت مسئولية مدير المصنع بارتكاب جريمة تلويث مياه النهر ، فهو المسئول عن تصرفات العاملين فى المصنع ، كما أنه المسئول الوحيد عن تنفيذ نظم وطرق سير العمل فى المصنع ، وقد أسس الاتهام على سوء اختيار المدير المسئول لفريق العمل القائم بعمليات التخلص من النفايات ، والتى تعتبر من أهم مراحل سير العمل فى هذا المصنع ، وذلك بعد أن قام بتخفيض ساعات العمل وفقاً للإجازات السنوية وإجازة الصيف وأنه لم يكن حريصاً فى توفير المعدات اللازمة للتخلص من هذه النفايات دون حصول تلويث للبيئة.
- D. DEHARBE , Le droit de l'environnemetn, industriel, Paris, Litec, 2002 p. 310.
=

وتأسيساً على ذلك في دولة الكويت نصت المادة الثانية من المرسوم بقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٨[٨٢١] في شأن أنظمة السلامة وحماية المرافق العامة وموارد الثروة العامة على أنه في حالة وقوع أية أضرار لممتلكات أو مرافق عامة أو موارد الثروة العامة نتيجة مخالفة اللائحة المنصوص عليها في المادة السابقة أو بسبب التعمد أو الإهمال أو عدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة يلتزم من تسبب في وقوع الضرر بالتعويض ، ويشمل التعويض نفقات الإصلاح وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه ، ومقابل تعطيل المرفق عن تقديم خدماته أو أي عناصر أخرى للتعويض ، ويكون صاحب العمل – غير الحكومة والمؤسسات العامة – والمقاول الرئيسي والمقاولون من الباطن مسؤولين جميعاً بالتضامن عن تعويض هذه الأضرار مع من تسبب في الحادث من وكلائهم أو مستخدميهم أو عمالهم. [٨٢٢]

فقد ذكر البعض أن هذه المادة أوضحت مسئولية صاحب العمل والمقاول الرئيسي والمقاولين من الباطن عن الأضرار التي لحقت بالبيئة بسبب التعمد أو الإهمال أو عدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة . بحيث توقع عليهم العقوبات المنصوص عليها في المادة الخامسة من هذا القانون . واستثنت الجهات الحكومية والمؤسسات العامة من نطاق المسئولية . وهو ما انتقده صاحب هذا الرأي لأنه

= كما اتهم أيضا مدير هذا المصنع بإلقاء مواد ضارة في مجرى ماء عذب مما أضر بالأسماك وبقيمتها الغذائية على الرغم من أنه كان في إجازة وقت إلقاء النفايات ، وقام بإلقاء المسئولية على فريق العمل الذي كان موجودا في هذه الفترة أثناء إجازة الصيف ، حيث كان المصنع يعمل على تخفيض الإنتاج ، وأن ذلك ليس من اختصاص مدير المصنع ، بيد أن نص القانون يشير إلى أن مدير المصنع سواء كان حاضرا أو غائبا أو في إجازة فهو مسئول عن تصرفات من يعملون في مصنعه بناء على النظم والتعليمات التي كان قد أقرها هو شخصيا من قبل ، كما أنه لم يوفر للعاملين المعدات والإمكانيات التي تساعدهم على إنجاز العمل سواء كان ذلك بكل طاقة المصنع أو عند تخفيفها دون المساس بالبيئة.

- Crim., 23 Avril 1992, Roussel, N° 91-82. 492: B.C., N° 179.

[٨٢١] منشور بالجريدة الرسمية الكويت اليوم ، العدد رقم ١١٩٦ ، الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٦/١١.

[٨٢٢] جدير بالذكر أن هذه المادة قد عُدلت بالقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٨٠ المنشور في جريدة الكويت اليوم ، العدد ١٣١٠ ، السنة السادسة والعشرون ، ص ٨.

غالبـــاً ما تقع الجرائم من هؤلاء. [٨٢٣]

وفى جمهورية مصر العربية قررت المادة ٧٢ من قانون البيئـــة رقـــم ٤ لسنة ١٩٩٤ صراحةً مسئوليـــة ممثـــل الشخص الاعتبارى أو المعهود إليه بإدارة المنشآت المنصوص عليها فى المادة ٦٩ [٨٢٤] - والتى تصرف مخلفاتها فى البيئة المائية - عما يقع من العاملين بها بالمخالفة لأحكام هذه المادة ، وعن عدم تـــوفير وسائل المعالجة طبقاً للمعايير والمواصفات الواردة باللائحة التنفيذية لهذا القـــانون وحيث توقع عليه العقوبات المنصوص عليها فى المادة ٨٧ [٨٢٥] من ذات القانون.

وإذا كانت المسئولية الجنائية عن فعل الغير تثير بعض المـــشكلات مـــن حيث صدامها مع مبدأ شخصية العقوبة ، فإن الأمر لا يسير على هذا النحو بالنسبة

---

[٨٢٣] انظر : د. محمد حسن الكندرى ، المسئولية الجنائية عن التلوث البيئى ، المرجع الـــسابق ، ص ١٥٨ وما بعدها.

[٨٢٤] تنص المادة ٦٩ على أن " يحظر على جميع المنشآت بما فى ذلك المحال العامة والمنشآت التجارية والصناعية والسياحية والخدمية تصريف أو إلقاء أية مواد أو نفايات أو سوائل غير معالجة من شأنها إحداث تلوث فى الشواطئ المصرية أو المياه المتاخمة لها سواء تم ذلك بطريقة إرادية أو غير إرادية ، مباشرة أو غير مباشرة ويعتبر كل يـــوم مـــن اســـتمرار التصريف المحظور ، مخالفة منفصلة.

[٨٢٥] تنص المادة ٨٧ على أن " يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه مع مصادرة الأجهزة والمعدات المستخدمة كل من خالف أحكام المادة (٤٢) مـــن هـــذا القانون باستخدام مكبرات الصوت وتجاوز الصوت الحدود المسموح بها لشدة الصوت.

ويعاقب بغرامة لا تقل عن مائتى جنيه ولا تزيد على عشرين ألف جنيه كل مـــن خـــالف أحكام المواد (٣٨ ، ٤١ ، ٦٩ ، ٧٠) من هذا القانون.

وتكون العقوبة الغرامة التى لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على عشرين ألف جنيه لكل من خالف أحكام المواد (٣٥ ، ٣٧ ، ٤٠ ، ٤٣ ، ٤٤ ، ٤٥) من هذا القانون ، وكذلك عـــدم التزام المدير المسئول عن المنشأة بمنع التدخين فى الأماكن العامة المغلقة بالمخالفة لحكـــم الفقرة الأولى من المادة (٤٦) من هذا القانون.

ويعاقب بغرامة لا تقل عن عشرة جنيهات ولا تزيد على خمسين جنيها كل من يدخن فـــى وسائل النقل العام بالمخالفة لحكم الفقرة الثانية من المادة المشار إليها.

وفى حالة العود تكون العقوبة الحبس والغرامة المنصوص عليها فى الفقرات السابقة ".

للمسئولية عن فعل الغير فى نطاق الجزاءات الإدارية . فهى تطبق فى هذا الأخير تأسيساً على فكرة مسئولية المتبوع عن أعمال تابعة وهو ما يقتضى ضرورة وجود علاقة تبعية بين المتبوع والتابع . وهى علاقة تستوجب تـوافر أمـرين : عمـل يمارسه التابع المخطئ لحساب المتبوع ، وخضوع التابع لرقابة وإشراف المتبـوع فى أداء العمل [٨٢٦] ، وبدون توافر هذه العلاقة لا يمكن معاقبة صاحب العمل عن الأفعال التى يرتكبها العاملون معه إضراراً بالبيئة عن طريق أسـلوب الجـزاءات الإدارية وإلا كانت هناك مخالفة لمبدأ شخصية الجزاء.

ومسايرة لذلك قرر المجلس ا لدستورى الفرنسى بأنه لا يوجد تعارض بين مبدأ شخصية العقوبة والنص على التزام رب العمل بدفع الغرامات التى يحكم بهـا على أحد عماله ، باعتبار أن مرد ذلك هو وجود علاقة تبعية من ناحية ، ولأن هذا الجزاء يتقرر عن مخالفة وقعت بسبب عمل مارسه العامل لحساب رب العمل من ناحية أخرى. [٨٢٧]

ثالثاً : مدى تطبيق الجزاءات الإدارية على الأشخاص المعنوية :

يُقصد بالأشخاص المعنوية مجموعة من الأشخاص أو الأموال التى تتمتع بالشخصية القانونية . أى أنها تصبح ذات قدرة فى اكتـساب الحقـوق والتحمـل بالالتزامات . ففكرة الشخصية المعنوية كانت ضرورة قانونية لمواجهة الكيانـات الاقتصادية والاجتماعية التى ظهرت سواء فى أشكال تابعة للدولة وأجهزتها . وهو ما عرف بعد ذلك بالأشخاص المعنوية العامة . أو فى شكل شـركات وجمعيـات

---

[٨٢٦] راجع فى ذلك تفصيلاً كلاً من : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ٨٨ وما بعدها – د. محمد سعد فـودة ، النظام القانونى للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٢ – أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإدارى الجنائى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٠.

- J. MOURGEON : la répression administrative. Op cit. . p. 336.
- B. STARCK : Droit Civil : Responsabilité delicutuelle. Paris : L.C.C. 88. P. 386.

[٨٢٧]

- C.C. 2 Décembre 1976. J. o. 7 Décembre. 1976 P. 7052.

خاصة. وهو ما يعرف بالأشخاص المعنوية الخاصة. [٨٢٨]

وقد أثار موضوع مسئولية الأشخاص المعنوية فى نطاق القانون الجنائى مشاكل فقهية وقضائية عديدة . إذ انقسمت الآراء بشأنها بين مؤيد لتقرير المسئولية الجنائية للشخص المعنوى وبين رافض لها . وإن كان الاتجاه الغالب هو رفض تقرير هذه المسئولية. [٨٢٩] على أن الرأى المستقر عليه فى الفقه هو ضرورة المسئولية الجنائية للشخص المعنوى فى بعض الجرائم ذات الطبيعة الخاصة كالجرائم الاقتصادية وجرائم تلويث البيئة [٨٣٠] ، وقد أكد المشرع الجنائى فى

---

[٨٢٨] راجع بشأن فكرة الشخصية القانونية المعنوية ، ومبررات ظهورها ، وأنواع الأشخاص المعنوية كلاً من : أ.د. جلال على العدوى و أ.د. رمضان أبو السعود ، المدخل لدراسة القانون ، نظرية الحق ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٧ ، ص ١١٥ وما بعدها – أ.د. محمد إبراهيم دسوقى ، النظرية العامة للقانون والحق ، ١٩٩١ ، بدون ناشر ، ص ٣٥٩.

انظر أيضاً : أ.د. سليمان الطماوى ، الوجيز فى القانون الإدارى ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص ٢٥ وما بعدها – أ.د. سامى جمال الدين ، أصول القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ – أ.د. عبد الغنى بسيونى عبد الله ، النظرية العامة فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٦٥٦ – د. محمد سعيد أمين ، مبادئ القانون الإدارى، دراسة فى أسس التنظيم الإدارى وأساليب العمل الإدارى ، دار الثقافة الجامعية ، ١٩٩٧ ، ص٣٨ وما بعدها.

[٨٢٩] راجع بشأن الخلاف الفقهى والقضائى حول المسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية كلاً من : د. إبراهيم على صالح ، المسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ١٠ وما بعدها – د. يحيى أحمد ، الشخص المعنوى ومسئوليته قانونا ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٧٧ – د. جميل عبد الباقى الصغير ، قانون العقوبات القسم العام المساهمة الجنائية وموانع المسئولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ١٤٦.

[٨٣٠] الجدير بالذكر أن المشرع الجنائى فى كلٍ من دولة الكويت وجمهورية مصر العربية وإن كان لا يأخذ – كقاعدة عامة – فى القانون الجنائى بفكرة المسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية ، إلا أنه يأخذ بها استثناءً فى بعض التشريعات المتعلقة بالنواحى الاقتصادية والبيئية.

العديد من الأنظمة القانونية ذلك بنصه على المسئولية الجنائية للشخص المعنوى في جرائم تلويث البيئة. (٨٣١)

= ومثال ذلك المادة ٤٦ من القانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٩٢ الخاص بإنشاء الاتحاد المصرى لمقاولى التشييد والبناء ، التى تعاقب بالغرامة التى لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على عشرة آلاف جنيه كل من ارتكب إحدى المخالفات الواردة فى هذا القانون ، مثل التعاقد على عمل من أعمال المقاولات دون أن يكتسب الأهلية بالقيد فى الاتحاد وقت التعاقد ، أو يكون قد رفع اسمه أو استبعد ، حيث يتحمل الشخص الاعتبارى العضو فى الاتحاد المسئولية الجنائية وذلك دون الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها فى قانون العقوبات أو أى قانون آخر.
كما تنص المادة ٦ مكررا (أ) من القانون رقم ٢٨١ لسنة ١٩٩٤ ، بتعديل أحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤١ بقمع الغش والتدليس ، على أنه دون إخلال بمسئولية الشخص الطبيعى المنصوص عليها فى هذا القانون إذا وقعت لحسابه أو باسمه أو بواسطة أحد أجهزته أو ممثليه أو أحد العاملين لديه يحكم على الشخص بغرامة تعادل مثل الغرامة المعاقب بها عن الجريمة التى وقعت ، ويجوز للمحكمة أن تقضى بوقف نشاط الشخص المعنوى المتعلقة بالجريمة لمدة لا تزيد على سنة وفى حالة العودة يجوز الحكم بوقف النشاط لمدة خمس سنوات أو بإلغاء الترخيص فى مزاولة النشاط نهائيا.
كما أصدر المشرع الكويتى عدة تشريعات تتضمن تطبيقات للمسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية بالرغم من أن قانون الجزاء الكويتى لم يقرر المسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية ، مثال ذلك المادة ١٢ من القانون رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٢ فى شأن مكافحة عمليات غسيل الأموال التى تنص على أنه " مع عدم الإخلال بالمسئولية الجزائية للشخص الطبيعى المنصوص عليها فى هذا القانون ، تسأل شركات الأشخاص عن الجرائم المنصوص عليها فى المادة الثانية منه. وتعاقب الشركة بالغرامة التى لا تجاوز مليون دينار إذا وقعت الجريمة لحسابها أو باسمها بواسطة أحد أجهزتها أو مديريها أو ممثليها أو بأحد العاملين بها ...... ".
راجع فى تفصيل ذلك : د. محمد حسن الكندرى ، المسئولية الجنائية عن التلوث البيئى ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ وما بعدها.

(٨٣١) راجع فى ذلك تفصيلاً كلاً من : أ.د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣٨٢ وما بعدها – د. عبد الرؤوف مهدى ، المسئولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٧٦ ، ص ٤٣١ وما بعدها – د. محمد مؤنس محب الدين ، البيئة فى القانون الجنائى ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ٢٧٤ – أ.د. نور الدين هنداوى ، الحماية الجنائية للبيئة ، المرجع السابق ، ص ١١٤.

وإذا كنا قد رأينا أن فكرة المسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية قد أثارت الكثير من المشاكل حتى إن غالبية الفقه والقضاء تتردد عن قبولها كأصلٍ عام فى المجال الجنائى ، فإننا نجد أن ذات الفكرة أكثر قابلية .ويسراً فى نطاق الجــزاءات الإدارية . فقد أقدمت تشريعات متعددة تحت ضغط الضرورات العملية إلى إقــرار مسئولية الأشخاص المعنوية فى نطاق الجزاءات الإدارية [٨٣٢] ، ومبعث ذلك كمــا ذكر بعض الفقه هو قلة الصعوبات القانونية التى تواجه إقرار مسئولية الأشــخاص المعنوية فى نطاق الجزاءات الإدارية عن مسئوليتها فى النطاق الجنائى . فــتقلص دور الركن المعنوى فى الجزاءات الإدارية بصفة عامة ، والهدف من العقاب عليها أدى إلى التقليل من صعوبة عدم إسناد خطأ شخصى للكيان المعنوى ، كما أنــه لا يمكن الاعتراض على نوعية الجزاءات التى توقع على الشخص المعنوى فى حالة مسئوليته فى نطاق الجزاءات الإدارية ، لأنها ستكون إما جــزاءات إداريــة ذات طبيعة مالية كالغرامات الإدارية أو إجراءات خاصة كسحب أو وقف الترخيص أو الغلق أو الحل وكلها جزاءات تصلح للتطبيق على الأشخاص المعنوية ، أضف إلى ما تقدم فإننا سنكون فى تلك الحالة بصدد مسئولية ذات طبيعة إدارية لا تثير نفــس الصعوبات التى تثيرها المسئولية الجنائية. [٨٣٣]

وقد أكد المجلس الدستورى الفرنسى على أنه لا يوجد مبدأ دستورى يحول دون أن يُتخذ فى مواجهة الشخص المعنوى جزاء الغرامــة [٨٣٤] ، كــذلك قــرر مجلس الدولة الفرنسى أن الطبيعة القانونية للشخص المخالف لا يمكــن أن تمثــل عقبة أمام خضوعه للردع الإدارى. [٨٣٥]

---

[٨٣٢] راجع فى ذلك كلاً من : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابــة القــضائية علــى شــرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ٩٠ وما بعدها – د. محمد سعد فــودة ، النظام القانونى للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٢٤٥ .

[٨٣٣] راجع فى ذلك : أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقــانون العقوبــات الإدارى ، المرجع السابق ، ص ١٩٨.

[٨٣٤]

- C.C. 30 Juillet 1982 - Rec . p. 215 Gay. Pal . 1982 . 2 . P. 475 .

[٨٣٥]

- C.E. 26 Juin 1993 - Soulié – D. 1993 . p. 6 .

وفى نطاق الجزاءات الإدارية البيئية نجد أن غالبيــة التـشريعات التــى تــُقرر هذه الجزاءات تقر كأصلٍ عام مسئولية الأشخاص المعنوية عــن ارتكــاب الأفعال المخلة بالبيئة ومرجع ذلك أن الإخلال بالبيئة يقع فى أغلب صــوره عــن طريق الأشخاص المعنوية سواء كانت أشخاصاً معنوية عامة كالهيئات الحكوميــة والأجهــزة الإداريــة ، أو كانــت أشخاصاً معنوية خاصة كالمنشآت الــصناعية والشركات ، أما دور الشخص الطبيعى فى ارتكاب الأفعال المخلة بالبيئــة فغالبــاً ما يكون من خلال عمله لدى شخص معنوى.

لذلك نجد المادة ٧١ من قانون البيئة المصرى رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ تــُقرر جزاءً إدارياً يتمثل فى سحب الترخيــص الصادر للمنشأة وذلك عن أفعال ضــارة بالبيئة يرتكبها الأشخاص الطبيعيون القائمون على إدارة المنشأة. [٨٣٦]

وفى دولة الكويت عرف المشرع الكويتى عبارة المفــوض بالعمــل فــى الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظــة على مصادر الثروة البترولية بأنه " أى شخص طبيعى أو معنوى مرخص له قانونا بإجراء أى عملية بترولية " ، كما تنص المادة الثامنة من القانون سالف الذكر على أنه " على المفوض بالعمل أن يوفر – بدون مقابل – لموظفى وزارة المالية والنفط

---

[٨٣٦] تنص المادة ٧١ على أن " تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون المواصفات والمعايير التــى تلتزم بها المنشآت الصناعية التى يصرح لها بتصريف المواد الملوثة القابلة للتحليل وذلك بعد معالجتها.

وعلى الجهة الإدارية المختصة المحددة فى اللائحة المذكورة إجــراء تحليــل دورى فــى معاملها لعينات المخلفات السائلة المعالجة وإخطار الجهات الإدارية المختصة بنتيجة التحليــل .

وفى حالة المخالفة يمنح صاحب الشأن مهلة مدتها شهر واحد لمعالجة المخلفــات لتــصبح مطابقة للمواصفات والمعايير المحددة ، فإذا لم تتم المعالجة خلال المهلة المشار إليهــا أو ثبت من التحليل خلالها أن استمرار الصرف من شأنه إلحاق أضرار جسيمة بالبيئة المائية ، يوقف التصريف بالطريق الإدارى ويسحب الترخيص الصادر للمنشأة وذلك دون الإخلال بالعقوبات الواردة بهذا القانون.

كما تحدد اللائحة التنفيذية المواد الملوثة غير القابلة للتحلل والتى يحظر علــى المنــشآت الصناعية تصريفها فى البيئة المائية ".

الذين يندبهم وزير المالية والنفط لتنفيذ أحكام هذا القانون جميع الخدمات الضرورية بما فى ذلك المكاتب المؤثثة والمساكن اللائقة ووسائل النقل والتسهيلات اللازمة لإجراء الاختبارات المعملية وأية خدمات أخرى ضرورية ". وتعاقب المادة ١٠ من ذات القانون بجزاء إدارى لا يقل عن عشرة آلاف دينار ولا تزيد على خمسين ألف دينار عن كل مخالفة لأحكام هذا القانون.

المطلب الثانى

الضمانات الإجرائية للجزاء الإدارى البيئى

أدى اشتراك الجزاء الإدارى والجزاء الجنائى فى خصيصة أن لكلٍ منهما طابع العقاب إلى ضرورة توافر ضمانات قانونية إجرائية فى نطاق الجزاءات الإدارية كتلك المقررة فى نطاق الجزاء الجنائى . باعتبار أن هذه الضمانات هى التى تعمل على تطبيق الجزاء الإدارى فى حدوده القانونية ، وفى حدود الأغراض التى شُرِع من أجلها دون المساس بحقوق وحريات الأفراد بدون مقتضى . علاوة على أن هذه الإجراءات أو الضمانات من شأنها أن تحقق الشفافية فى توقيع الجزاء الإدارى .. فهى تحاول التوفيق بين أمرين ؛ الأول منهما : فاعلية قيام الإدارة البيئية بوظيفتها فى حماية البيئة على النحو المقرر قانوناً ، والأمر الآخر : ألا تبغى هذه الإدارة حال تأديتها لوظيفتها على حقوق الأفراد المكفولة دستورياً. [٨٣٧]

وعلى الرغم من أن العلة واحدة فى ضرورة توافر هذه الضمانات الإجرائية فى نطاق الجزاءين الجنائى والإدارى إلا أن المشرع قد درج على بيان هذه الضمانات فى نطاق الجزاء الجنائى على سبيل الحصر والتحديد بموجب قواعد قانونية صريحة وذلك فى تقنين واحد هو قانون الإجراءات الجزائية أو

---

[٨٣٧] قريب من هذا المعنى : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٢٧ – د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ٣١ وما بعدها.

الجنائية الذى يبين مركز المتهم فى الدعوى الجنائية وعلى أساسه تتضح حقوقه بدءاً من مرحلة جمع الاستدلالات حتى صدور حكم نهائى يؤكد براءته أو ينفيها ويثبت إدانته . [838] فى حين أنه يلاحظ ندرة القواعد التشريعية التى تضع الضمانات الإجرائية فى نطاق الجزاءات الإدارية ، حيث يغلب على الضمانات طابع عدم التقنين فأغلبها استخلصها القضاء الإدارى والدستورى من روح النصوص القانونية وآراء الفقه الراجحة فى صورة مبادئ قانونية عامة. [839]

ويمكن القول إن الضمانات الإجرائية فى نطاق الجزاء الإدارى البيئى تنتظم كافة مراحل هذا الجزاء سواء قبل توقيع هذا الجزاء ، أو فى أثناء تنفيذه ،

---

[838] راجع فى ذلك : أ.د. أمين مصطفى محمد ، الحماية الإجرائية للبيئة ، المرجع السابق ، ص ١٥ وما بعدها – د. أحمد إدريس أحمد ، افتراض براءة المتهم ، رسالة دكتوراة ، حقوق القاهرة ، ١٩٨٤ ، ص ٨٦٤ – أ.د. مأمون محمد سلامة ، المبادئ العامة فى الإثبات الجنائى فى الفقه الإسلامى ، مجلة القانون والاقتصاد ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، العدد الخمسون ، ١٩٨٣ ، ص ١٥٢ وما بعدها – أ.د. جلال ثروت ، النظم الإجرائية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٠ وما بعدها – أ.د. رؤوف عبيد ، مبادئ الإجراءات الجنائية فى القانون المصرى ، الطبعة السابعة عشرة ، دار الفكر العربى ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٢ وما بعدها – أ.د. سليمان عبد المنعم ، أصول الإجراءات الجزائية فى التشريع والقضاء والفقه ، المؤسسة الجامعية ، الإسكندرية ، بدون تاريخ نشر ، ص ١٣ وما بعدها – أ.د. عبد الوهاب حومد ، الوسيط فى شرح قانون الإجراءات الجزائية الكويتية ، الطبعة الخامسة ، مطبوعات جامعة الكويت ، ١٩٩٥، ص ٢٣ وما بعدها.

[839] قريب من هذا المعنى : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٣٧ . حيث ذكر سيادته أن الضمانات الإجرائية فى نطاق الجزاءات الإدارية " تكتسب ذات خاصية المواد الإدارية من حيث غلبة عدم التقنين على التقنين . وهذا يعنى أنه لا يجمع شتاتها تنظيم ييسر الوصول إليها ، أو يسهل معه الوقوف على أحكامها تحديداً أو تفصيلا . فهى جماع من قواعد متفاوتة المصدر صاغ المشرع بعضها ، وأنشأ القضاء أغلبها إما استخلاصا من أصل قانونى عام ، أو استلهاما لمبدأ يدور فى فلك السياسة العقابية ، أو اهتداء برأى فقهى بلغ رجحانه مبلغا عز على القضاء العزوف عن الأخذ به . ومن هنا ، وفى جميع الأحوال ، يرجع للقضاء فضيلة تحديد أطرها ، إما تفسيرا لنص ، أو إنشاء لأصل ".

أو فى مرحلة الطعن القضائى على مشروعيته . وسوف نتناول هذه الضمانات فى ثلاثة فروع ، نتحدث فى أولها : عن الضمانات السابقة علـى توقيـع الجـزاء ، ونتناول فى ثانيها : مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع ، وأخيراً فى ثالثها : نتحـدث عن الطعن القضائى على هذه الجزاءات والضمانات المرتبطة بها.

الفرع الأول

الضمانات الإجرائية السابقة على الجزاء الإدارى البيئى

نقصد بالمرحلة السابقة على توقيع الجزاء الإدارى تلك الفتـرة الزمنيـة المحصورة فى ما بين اكتشاف الجهة الإدارية القائمة على حماية البيئـة لإحـدى المخالفات البيئية لدى منشأة أو مشروع معين وإيقاع الجزاء المقرر فـى القـانون لهذه المخالفة . وتتمثل الضمانات الإجرائية فى هذه المرحلة فى عـدة إجـراءات غالباً ما تنص التشريعات البيئية عليها قبل إيقاع الجزاء الإدارى البيئى . ومن أهم هذه الضمانات إخطار صاحب الشأن بالمخالفة المقرر جزاء إدارى بيئى عنها ، أو تطلب أخذ رأى أو موافقة جهة معينة بشأن المخالفة البيئية قبل إيقـاع الجـزاء ، وسوف نتعرض إلى كل إجراء من هذه الإجـراءات بشيئ من التفصيل.

أولاً : إخطار أو إعذار مستغل المنشأة بالفعل المخل بالبيئة :

يعتبر إنذار أو إعذار أو إخطار مدير المنشأة أو مستغلها أو صاحب الشأن بالأفعال المخلة بالبيئة الصادرة عن منشأته والتى رتب القانون على وجودها جزاءً إدارياً بيئياً من أهم الضمانات الإجرائية السابقة على توقيع الجزاء ، إذ هى بمثابة طلب موجه إلى مرتكب الفعل المخل بالبيئة للامتناع عن إتيان هذه الأفعال بالسبل المتاحة لديه ، وذلك لتوقى خضوعه للجزاء الإدارى المقرر عنها.

لذلك نجد أن مجلس الدولة الفرنسى قد اعتبر هذا الإخطـار أو الإعـذار يُشكل مقدمة ضرورية وجوهرية قبل توقيع الجزاءات الإدارية المقررة فى تقنـين

البيئة الفرنسى.[٨٤٠]

على أن مجلس الدولة الفرنسى قد أعفى الإدارة من الإخطار فى حالتين [٨٤١] **الحالة الأولى** هى حالة الاستعجال وحدوث اضطرابات خطيرة وحالة ، ومثالها أن يكون هناك أفعال خطيرة تضر بالبيئة تقع داخل إحدى المنشآت ويترتب على انتظار إخطار مستغل المنشأة بهذه الأفعال ازدياد أضرارها على البيئة . ففى هذه الحالة يجوز توقيع جزاء إدارى قد يتمثل فى غلق المنشأة على وجه السرعة . ومثالها أيضاً وجود مواد غذائية ملوثة بالإشعاع الذرى داخل أحد المحلات بيع المواد الغذائية فيجوز للإدارة مصادرتها على وجه السرعة لتوقى خطر استهلاكها من أحد المواطنين.

الحالة الأخرى تكرار المخالفات المرتكبة من قبل مستغل المنشأة ، ورفضه اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح وإزالة المخالفات . ومثالها أن تكون إحدى المنشآت الصناعية ينتج عن نشاطها الصناعى تلوث بيئى واسع النطاق ثم تطلب الإدارة منها استعمال معدات معينة لخفض هذا التلوث ، فلا تقوم بذلك ، ويتكرر منها ذات الفعل المخل بالبيئة ، على الرغم من سبق إخطارها ، ففى هذه الحالة يجوز توقيع جزاء سحب ترخيص المنشأة أو إغلاقها عن المخالفات الجديدة دون أن يسبقه الإخطار ، ومرجع ذلك أن الإخطار لن يكون مجدياً ولن يحقق هدفه فى إزالة المخالفة من قبل صاحب المنشأة قبل تدخل الإدارة بأسلوب الجزاءات الإدارية.

ومن تطبيقات ضمانة الإخطار فى دولة الكويت ما قررته المادة التاسعة من المرسوم بقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٧٧ بشأن تنظيم استخدام الأشعة المؤينة والوقاية من مخاطرها من أنه يجوز للجنة الوقاية من الإشعاع قبل إلغاء ترخيص

---

(٨٤٠)

- C.E. , 4 . Juiliet 1979, Min. de l'environement C/vidal, Req. No. 9706.

(٨٤١)

- C.E., 31 mai 1989, Min. de l'environement C/Soc. Corse de pyrotechine Socopy et autres, Rec., Leb. Tables, p. 801.

المنشأة أو وقف العمل به إعطاء مهلة للمرخص له لتنفيذ الشروط والواجبات المقررة أو اتخاذ الإجراءات المناسبة قبل إلغاء الترخيص وذلك بعد إخطاره بالمخالفات البيئية المطلوب إزالتها. [٨٤٢]

وفى جمهورية مصر العربية توجد تطبيقات عديدة لضمانة الإخطار قبل توقيع الجزاء الإدارى البيئى من ذلك ما نصت عليه المادة (٨٩) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن حماية البيئة ، من إخطار وزارة الأشغال العامة والموارد المائية لمن قام بإتيان الأفعال الملوثة لنهر النيل أو المجارى المائية، وذلك لإزالة الأعمال المخالفة أو تصحيحها فى الموعد الذى تحدده له الوزارة قبل توقيع جزاء

---

[٨٤٢] تنص المادة التاسعة من المرسوم بقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٧٧ بشأن تنظيم استخدام الأشعة المؤينة والوقاية من مخاطرها على أن " للجنة الوقاية من الإشعاع إلغاء الترخيص المنصوص عليه فى المادتين الثانية والثالثة من هذا القانون فى الأحوال الآتية :

١- إذا تبين أن صاحب الترخيص قد قدم بيانات غير صحيحة أو لجأ إلى طرق غير مشروعة ترتب عليها إصدار الترخيص.
٢- إذا خالف المرخص له أحد الشروط أو الواجبات المنصوص عليها فى هذا القانون أو القرارات المنفذة له.
٣- إذا خالف المرخص له الشروط المنصوص عليها فى الترخيص.
٤- وفاة المرخص له أو إصابته بمرض يجعله غير قادر على العمل فى الأشعة المؤينة.
٥- إذا تبين وجود خطر على المرخص له أو العاملين لديه أو الغير نتيجة تعرضهم للأشعة المؤينة.
٦- إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

ويجوز للجنة وقف العمل فورا بالترخيص للمدة التى تحددها ، كما يجوز لها إعطاء مهلة للمرخص له لتنفيذ الشروط والواجبات المقررة أو اتخاذ الإجراءات المناسبة قبل إلغاء الترخيص.

وينفذ قرار اللجنة بإلغاء أو وقف الترخيص بالطريق الإدارى ويجوز للمرخص له التظلم من قرار اللجنة بالإلغاء أو الوقف أمام وزير الصحة العامة فى خلال شهر من إخطاره بهذا القرار ويبت الوزير فى التظلم بعد أخذ رأى لجنة الوقاية من الإشعاع ويكون قراره فى هذا الشأن نهائيا ".

الإزالة أو إلغاء الترخيص من قبلها. [٨٤٣]

ثانياً : أخذ رأى أو موافقة جهة معينة :

يلزم المشرع فى بعض الأحوال الجهة الإدارية القائمة على حماية البيئة والتى تملك سلطة توقيع الجزاءات الإدارية البيئية ضرورة اتخاذ إجراءات معينة قبل توقيعها للجزاء ، ومن الإجراءات التى يكثر النص عليها من قبل المشرع فى تشريعات الكثير من الدول تطلب أخذ رأى جهة معينة على سبيل الاستشارة أو بصورة وجوبية ، وقد تكون هذه الجهة لجنة أو هيئة أو مجلساً أو شخصاً معيناً ، ويعتبر إجراء طلب الرأى إجراءً ضرورياً وجوهرياً يبطل الجزاء الإدارى فى حاله عدم سبق اللجوء إلى هذا الإجراء. [٨٤٤] كما أن تطلب موافقة جهة معينة على الجزاء الإدارى يعد أمراً ضرورياً لصحة هذا الجزاء.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسى بإلغاء القرار الصادر عن وزيرى الشئون الاجتماعية والصحة بالمشاركة فيما بينهما والخاص بتشكيل لجنة وزارية مهنية لدراسة المنتجات الخاصة بالأطعمة الصحية وذلك بسبب عدم أخذ رأى المجلس الأعلى للصحة العامة والأكاديمية الوطنية للطب حسب ما تقتضيه المادة رقم (٥) من المرسوم رقم (٨٨ - ١٨٠) لسنة ١٩٦٦. [٨٤٥]

---

[٨٤٣] تنص المادة (٨٩) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن حماية البيئة فى مصر فى فقرتها الثانية على أنه " ..... وفى جميع الأحوال يلتزم المخالف بإزالة الأعمال المخالفة أو تصحيحها فى الموعد الذى تحدده وزارة الأشغال العامة والموارد المائية فإذا لم يقم بذلك فى الموعد المحدد ، يكون لوزارة الأشغال العامة والموارد المائية اتخاذ إجراءات الإزالة أو التصحيح بالطريق الإدارى على نفقة المخالف وذلك دون إخلال بحق الوزارة فى إلغاء الترخيص.

[٨٤٤] انظر فى تفصيل ذلك كلاً من : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ وما بعدها – د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ٣٥ .

[٨٤٥]

- C.E., 8 Janv. 1982, S.A.R.L. Chocolat du Regime dardenne, Rec., Leb., P. 95.

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا فى جمهورية مصر العربية بضرورة أخذ رأى اللجنة المنصوص عليها فى المادة ١٦ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ بشأن توجيه وتنظيم أعمال البناء فى جمهورية مصر العربية قبل توقيع جزاء الإزالة أو تصحيح الأعمال – التى صدر قرار قبل ذلك بوقفها –حيث قررت المحكمة أن " يجوز للمحافظ بعد أخذ رأى اللجنة المذكورة التجاوز عن إزالة المخالفة التى لا تؤثر على مقتضيات الصحة العامة أو أحد السكان أو المارة أو الجيران وذلك فى الحدود التى تبينها اللائحة التنفيذية إلا إذا كانت المخالفة متعلقة بعدم الالتزام بقيود الارتفاع المقررة طبقاً للقانون المذكور أو قانون الطيران المدنى الصادر بالقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨١ أو بخطوط التنظيم أو بتوفير أماكن تخصص لإيواء السيارات فإنه لا يجوز التجاوز عنها ، بل يجوز للمحافظ فى هذه الأحوال إصدار قرار الإزالة دون الرجوع إلى اللجنة المشار إليها .... ". [٨٤٦]

ومن تطبيقات ضمانة أخذ رأى أو موافقة جهة معينة قبل إيقاع الجزاء الإدارى البيئى فى القانون الكويتى لما قررته المادة العاشرة من قانون الهيئة العامة للبيئة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدلة بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ من أنه يجب على المجلس الأعلى للبيئة قبل أن يصدر قراره بوقف العمل بالمنشأة لقيامها بأعمال تلوث البيئة أن يخطر الجهة الرسمية التى تتبعها المنشأة ، وكذلك أن يكون قرار المجلس الأعلى بناءً على اقتراح مجلس الإدارة العامة للبيئة وعليه يبطل جزاء وقف المنشأة إذا لم يكن هناك اقتراح من مجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة بشأنه أو إذا لم يتم إخطار الجهة الرسمية التى تتبعها المنشأة المطلوب وقفها.

---

[٨٤٦] راجع فى ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٢ نوفمبر ١٩٨٨ ، فى الطعن رقم ٢٣٥٥ لسنة ٣١ قضائية ، مجموعة السنة الرابعة والثلاثين ، الجزء الأول ، ص ٨٥.

الفرع الثانى

مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع

يُعد مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع من المبادئ الأساسية التى حرصت غالبية الدساتير والنصوص التشريعية على التأكيد على ضرورة احترامه ، وحتى فى حالة عدم النص عليه فإنه يُشكل مبدأ من المبادئ العامة للقانون وفقا لما استقر عليه الفقه والقضاء. (٨٤٧)

وقد ورد النص على حق الدفاع فى الدستور الكويتى الصادر عام ١٩٦٢ فى المادة رقم (٣٤) حيث قررت أن " المتهم برئ حيث تثبت إدانته فى محاكمة قانونية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية لممارسة حق الدفاع ويُحظر إيذاء المتهم جسمانياً أو معنوياً " . كما أكدت عليه محكمة التمييز الكويتية فى أكثر من حكم لها. (٨٤٨)

---

(٨٤٧) راجع بشأن مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع كلاً من : أ.د. مصطفى عفيفى ، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، مطابع البيان التجارية ، دبى ، الإمارات العربية المتحدة ، ١٩٩٠ ، ص ١١٥ وما بعدها – أ.د. أحمد فتحى سرور ، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان فى الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ١٩٢ – أ.د. محمد سامى الشوا ، القانون الإدارى الجزائى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٥ – د. محمد سعد فودة ، النظام القانونى للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص١٧٨.

وراجع أحكام مجلس الدولة الفرنسى :

- C.E., 25 avril 1958, Soc. Des laboratories Geigy, Rec. 243.
- C.E., Ass 27 déc 1979, sté Motors Corporation, Rec. 169. RJF. 1979 no. 366.
- C.E., 18 janv. 1989, RJF 1989 Comment no. 236.

(٨٤٨) راجع أحكامها فى الطعن رقم ٣٤٦ لسنة ٢٠٠١ إدارى ، جلسة ٣ / ٦ / ٢٠٠٢ مجلة القضاء والقانون – تصدر عن المكتب الفنى بمحكمة التمييز بدولة الكويت – السنة الثلاثون ، الجزء الثانى ، نوفمبر ٢٠٠٥ ، ص ٣٢ ، قاعدة رقم ٥ – والطعن رقم ٧٨ لسنة ٢٠٠٠ أحوال شخصية ، جلسة ٣ / ٢ / ٢٠٠١ ، مجلة القضاء والقانون ، السنة التاسعة والعشرون ، الجزء الأول ، إبريل ٢٠٠٤ ، ص ٢٧٧ – وحكمها فى الطعن رقم ٦٦ لسنة =

كما نـص على حق الدفاع فى الدستور المصرى الصادر عـام ١٩٧١ فـى المادة (٦٩) منه ، وأكدت عليه المحكمة الدستورية العليا فى مصر حيث قررت " أن الحق فى المحاكمة المنصفة بالحرص على حقوق المواطن وحرياته الأساسية ينطبـق بالنسبة لكافة الجرائم أياً كانت طبيعتها أو درجة خطورتها، ويعتبر من ضمن عناصـر المحاكمة المنصفة ضرورة توافر مبدأ المواجهة والحق فى الدفاع ". [٨٤٩]

ويجد مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع مجالاً خصباً له فى نطاق الجزاءات الإدارية بصفة عامة نظراً لما تتضمنه من طابع العقاب ، فيجب أن يُتاح لمن يوقع عليه الجزاء مناقشة وتفنيد الأفعال التى استوجبت توقيع الجزاء عليه ، وهـذا لـن يتأتى إلا عن طريق إعلانه أولاً بالوقائع المنسوبة إليه والتى يرتب عليها القـانون جزاءً إدارياً ، وأن يتاح له كذلك الاطلاع على الملف الخاص به والمتضمن لهـذه الوقائع ، ومناقشـة أفراد الإدارة الذين قاموا بتسجيل هذه الأفعال عليه فى فحـوى ومضمون ما تم تدوينه بشأنه . لذلك نجد المجلس الدستورى الفرنسى يقـرر أنـه يترتب على تطبيق المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان الصادر عام ١٧٨٩ عن الثورة الفرنسية ضرورة التزام الإدارة – شأنها شأن القضاء – عند توقيع جـزاء إدارى باحترام عدة مبادئ قانونية من بينها مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع [٨٥٠] ،

= ٢٠٠٢ عمالى ، جلسة ١٣ يناير ٢٠٠٣ ، والطعن رقم ١٤٠ لسنة ٢٠٠٢ مدنى ، جلسة ١٣ يناير ٢٠٠٣ ، مجلة القضاء والقانون ، السنة الحادية والثلاثون ، الجزء الأول نوفمبر ٢٠٠٦ ، ص ١٧٣ ، ١٨١ ، قاعدة رقم ٣٠ ، ٣١.

[٨٤٩] راجع فى ذلك : حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى القضية رقم ٤٢ لسنة ١٦ قضائية ، دستورية ، بجلسة ٢٠ مايو ١٩٩٥ . وحكم فى القضية رقم ٤٩ لسنة ١٧قضائية ، دستورية ، الصادر بجلسة ١٥ يونيو ١٩٩٦ . وحكمها فى القضية رقـم ١٣ لـسنة ١٢ قـضائية ، دستورية ، الصادر بجلسة ٢ فبراير ١٩٩٢ . وهذه الأحكام منشورة لدى المستشار الدكتور رجب عبد الحكيم سليم ، مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الدستورية العليا منذ إنشائها ، الطبعة الأولى ، الكتابين الخامس والسادس ، دار النهضة العربيـة ، القـاهرة ، ١٩٩٩ ، ص١١٢ ، ٢٧٠ ، ٤٠٥.

[٨٥٠]

- C.C. N° 89- 26 D.C. du 29 décembre 1989, loi de finance l'année 1990, J.O. 30 déc 1989, p. 16498.

ونجده يؤكد فى قرار آخر له أنه لا يجوز للإدارة فرض أى جزاء إدارى إلا إذا كان مسموحاً لصاحب الشأن أن يبدى ملاحظاته عن الأفعال التى يؤاخذ عليها ، هذا من ناحية ، وأن يطلع على الملف الخاص به من ناحية أخرى. (٨٥١)

وقد راعى المشرع الكويتى كفالة مبدأ المواجهة قبل توقيع جزاء وقف الترخيص المنصوص عليه فى المادة التاسعة من المرسوم بقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٧٧ بشأن تنظيم استخدام الأشعة المؤينة والوقاية من مخاطرها ، إذ قررت المادة جواز قيام لجنة الوقاية من الإشعاع – وهى السلطة التى بيدها توقيع الجزاء المذكور – بإعطاء مهلة للمرخص له باستخدام الأشعة المؤينة لتنفيذ الشروط والواجبات المقررة ، أو اتخاذ الإجراءات المناسبة قبل إلغاء الترخيص . فهذه المادة كفلت أن يتم اطلاع من سيواجه بجزاء إلغاء الترخيص على الوقائع التى تستوجب هذا الجزاء – والتى تمثل أفعالاً مخلة بالبيئة – لمناقشته بشأنها وهذا يستوجب اطلاعه على المحاضر والمعاينات التى تمت بمنشأته ، ويبدو ذلك واضحاً من تكليفه بتنفيذ الشروط المتطلبة خلال المهلة المعينة ، فتنفيذ هذه الشروط يقتضى العلم بالإخلال الذى تم بشأنها والإطلاع عليها.

وفى جمهورية مصر العربية تم التأكيد على مبدأ المواجهة عند توقيع الجزاءات الإدارية البيئية فنجد أن المادة الثامنة من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٠ بشأن تنظيم العمل بالمواد المؤينة قد أوجبت على جهات التفتيش على المنشآت التى رخص لها بالعمل فى الأشعة المؤينة – إذا ما وجدت أفعالاً تستوجب توقيع جزاء إلغاء الترخيص المنصوص عليه فى القانون – أن تقوم أولاً بإعلام المنشأة المخالفة بالوقائع والأفعال المخالفة للعمل على إزالتها قبل توقيع جزاء إلغاء الترخيص . فمما لا شك فيه أن الإخبار بالوقائع يتضمن كذلك الاطلاع على محاضر المخالفات والمناقشة بشأنها ، بل ويمكن أن يتضمن أيضاً كيفية إزالة هذه الأفعال وأسبابها بطريقة تضمن عدم توقيع جزاء إلغاء الترخيص وهذا هو جوهر مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع.

---

(٨٥١)

- C.C. N° 88- 248 D.C. du 17 Janv 1989, Rev. fr. Dr. ad. P. 215.

الفرع الثالث

الطعن على الجزاءات الإدارية البيئية

يعتبر الطعن القضائى على قرارات الإدارة الصادرة بتوقيع جزاءات إدارية على الأفراد والمنشآت ضمانة هامة وأساسية من الضمانات التى تصون حقوق وحريات الأفراد فى مواجهة هذه الجزاءات وبخاصة حق الملكية وحرية ممارسة التجارة والصناعة ، وتنبع هذه الأهمية مما تتمتع به الجهة القضائية التى يتم الطعن أمامها على الجزاءات الإدارية البيئية من حيدة واستقلال افتقدته الجهة الإدارية التى وقعت الجزاء ، هذا من ناحية ، كذلك ما يميز الطعن على الجزاءات الإدارية أمام القضاء من إمكان الحكم بوقف تنفيذ الجزاء الإدارى لحين الفصل فى موضوع الدعوى مما يجنب الأفراد أو المنشآت خطر تنفيذ الجزاءات الإدارية عليهم من ناحية أخرى. (٨٥٢)

والواقع أن الرقابة القضائية على الجزاءات الإدارية البيئية تحتاج منا إلى التحدث فى عدة أمور، منها إعلان الموقع عليه الجزاء بالقرار ، ورقابة القضاء على تسبيب الجزاءات الإدارية ، وأثر الطعن على الجزاء الإدارى.

أولاً : إعلان الموقع عليه الجزاء الإدارى البيئى بالقرار :

تبدو أهمية إعلان الأشخاص أو المنشآت الصادر ضدهم الجزاء الإدارى البيئى بقرار الجزاء فى تحديد بدء المواعيد التى يتم الطعن فى خلالها فى هذا القرار. (٨٥٣)

---

(٨٥٢) راجع بشأن أهمية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وما يميزها عن غيرها من أنواع الرقابة الأخرى ، كالرقابة الإدارية والرقابة السياسية ، أ.د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٦٨ وما بعدها – أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإدارى ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٨٥ وما بعدها – أ.د. سامى جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص ٢٤٤ وما بعدها – أ.د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإدارى – مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإدارى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٢٥ وما بعدها.

(٨٥٣) راجع بشأن شرط الميعاد فى دعوى الإلغاء فى الكويت ومصر وفرنسا كلاً من أ.د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣١٥ – أ.د. سامى جمال الدين ، –

ولما كان الجزاء الإدارى البيئى يتم توقيعه من قبل الجهات الإدارية المنوط بها حماية البيئة بموجب قرار إدارى فردى - على النحو الذى سبق ذكره - فإنه يجب الرجوع إلى القواعد العامة بشأن إعلان القرارات الإدارية الفردية ، ومواعيد التظلم والطعن القضائى عليها ، ففى فرنسا يتم الطعن على القرارات الإدارية الفردية بالإلغاء فى خلال شهرين من الإعلان بالقرار ، وفى مصر نجد أن قانون مجلس الدولة المصرى رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ قد جعل مدة الطعن بالإلغاء على القرارات الإدارية الفردية هى ستون يوماً من تاريخ إعلان القرار لذوى الشأن أو علمهم به علماً يقينياً. [٨٥٤]

ووفقاً للمادة السابعة من المرسوم بالقانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية فى الكويت والمعدل بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٨٢ ، فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية هو ستون يوماً من تاريخ إعلان صاحب الشأن بالقرار [٨٥٥] ، وعليه فإن مناط بدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالنسبة للجزاء الإدارى البيئى فى دولة الكويت هو ستون يوماً من تاريخ إعلان صاحب الشأن بقرار الجزاء الموقع عليه ، على أن القضاء الإدارى قد استقر على أن العلم اليقينى بالقرار الإدارى يقوم مقام الإعلان به ويثبت هذا العلم بالقرائن الدالة عليه [٨٥٦] كأن يقوم الصادر ضده الجزاء الإدارى البيئى بالتظلم من قرار الجزاء قبل إعلانه به ، أو أن يكون

= القضاء الإدارى فى دولة الكويت ، الطبعة الأولى ، بدون دار نشر ، الكويت ، ١٩٩٨ ، ص ١٧٠ - د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإدارى ، الكتاب الأول ، دار أبو المجد للطباعة ، ٢٠٠٥ ، ص ٥١٢.

[٨٥٤] انظر : أ.د. سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى القضاء الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢١٣ - أ.د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣١٥.

[٨٥٥] لتوضيح أكثر فى هذا الشأن راجع : أ.د. سامى جمال الدين ، القضاء الإدارى فى دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ١٧٣ وما بعدها.

[٨٥٦] راجع فى ذلك : حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى الطعن رقم ٥٤٨ لسنة ٩ قضائية بجلسة ٢٥ / ٣ / ١٩٦٧ مجموعة السنة ١٢ ص ٧٨٠ ، وحكمها الصادر فى الطعن رقم ٢٠١ لسنة ١٨ قضائية الصادر بجلسة ٢٤ / ٤ / ١٩٧٧ مجموعة السنة ٢٢ ص ٥٨.

حاضراً لحظة توقيع الجزاء عليه كأن تغلق المنشأة فى حضوره علــى أن العلــم اليقينى كوسيلة للعلم بقرار الجزاء الإدارى البيئى لا يمكن أن يقوم مقام الإعلان إلا إذا توافرت فيه خصائص معينة ، فيجب أن يكون علماً كافياً نافياً للجهالــة وهــذا يتطلب أن يكون علماً شاملاً لكافة محتويات قرار الجزاء الإدارى البيئى وعناصره الأساسية ، كما يجب أن يكون يقينياً لا ظنياً أو افتراضياً ، وأن يثبت فــى تــاريخ معلوم حيث يمكن حساب بدء ميعاد الطعن فى حق من صــدر ضــده الجــزاء . وتطبيقاً لذلك قضت محكمة الاستئناف الكويتية بأن "القاعدة العامة التى تحكم نفــاذ القرارات الإدارية وسريانها فى حق الأفراد هى أن القرارات الإدارية تنفــذ منــذ صدورها من السلطة المختصة ، ولكنها لا تسرى فى حق الأفراد الذين توجه إليهم إلا منذ علمهم بها عن طريق إحدى وسائل العلم المقررة قانونا وهــى النــشر أو إعلان صاحب الشأن أو علمه اليقينى بها – ويترتب على هــذا (أ) : أنــه يتعــين الرجوع إلى تاريخ صدور القرارات الإدارية للحكم على مشروعيتها لا سيما مــن حيث اختصاص مصدر القرار وسببه . (ب) منذ صدور القرار – ودون حاجة إلى نشره أو إعلانه – يكون فى وسع الإدارة تنفيذه ، ولكن بالقدر الذى لا يلحق ضرراً بالأفراد لأن القرارات الإدارية لا تسرى فى حقهم إلا إذا علموا بها عــن طريــق وسيلة العلم المقررة قانوناً ". [٨٥٧]

وقضت محكمة التمييز الكويتية بأن " من المقــرر – فــى قــضاء هــذه المحكمة – أن مفاد نصوص المواد الأولى والسابعة والثامنة من المرسوم بقــانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعــات الإداريــة أن المشرع بعد أن عهد بقضاء الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدراية إلى دائرة تــخصص لهذا الغرض بالمحكمة الكلية وحدد ميعاد الطعن بالإلغاء فى هذه القرارات بــستين يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علما يقينياً ..... والمقصود بالعلم اليقينى بالقرار الإدارى الذى تبدأ معه مواعيد التظلم أو الطعن هو علم صاحب الشأن بمضمون القرار وفحواه أياً كــان مــصدر

---

[٨٥٧] حكم محكمة الاستئناف الكويتية الصادر فى الطعن رقم ٤٦٠ لــسنة ١٩٨٤ إدارى بجلــسة ١٩٨٤/٤/١٠ ، غير منشور.

علمه به . وتقدير ذلك هو من قبيل تحصيل فهم الواقع الذى تستقل به محكمة الموضوع دون معقب عليها ما دامت أن الاعتبارات التى اعتمدتها للتعرف على مدى ثبوت هذا العلم تؤدى إلى النتيجة التى انتهت إليها. [٨٥٨]

ثانياً : تسبيب الجزاء الإدارى البيئى :

يُعد التسبيب ضمانة هامة فى أى قرار إدارى ، وبخاصة القرارات الإدارية الفردية الصادرة بتوقيع جزاءات إدارية. [٨٥٩] إذ يسمح ذلك للموقع عليه الجزاء بالوقوف على الأسباب التى عرضته لهذا الجزاء ، مما يبعث الطمأنينة فى نفسه من ناحية ، كما أنه يُشكل عنصر ردع له ولغيره حتى لا يُقدم مرة أخرى على الإضرار بالبيئة من ناحية ثانية ، كما يسمح للقاضى الذى يفصل فى مدى مشروعية هذا القرار بالتثبت من مدى مشروعية السبب الذى بنى عليه الجزاء من ناحية ثالثة.

وعلى الرغم من المزايا السابقة لتسبيب القرار الإدارى بصفة عامة ، فقد استقر الفقه والقضاء لسنوات عديدة على أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الإدارية إلا إذا ألزمها بذلك نص قانونى أو لائحى. [٨٦٠]

---

[٨٥٨] حكم محكمة التمييز " الدائرة الإدارية " الصادر بجلسة ٢٧ / ١ / ٢٠٠٣ فى الطعن رقم ١٦٩ لسنة ٢٠٠٢ إدارى ، منشور بمجلة القضاء والقانون ، تصدر عن المكتب الفنى لمحكمة التمييز ، السنة الحادية والثلاثون ، نوفمبر ٢٠٠٦، الجزء الأول ، ص ٥١ وما بعدها.

[٨٥٩] انظر بشأن أهمية ركن السبب فى القرار الإدارى كلاً من : أ.د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإدارى ، المرجع السابق، ص ٣٦٥ – أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٨٠ – أ.د. عزيزة الشريف ، القانون الإدارى " أساليب الإدارة العامة وخضوعها لمبدأ سيادة القانون " ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع ، الكويت ، ٢٠٠٠ ، ص ١٨٩ – أ.د. إبراهيم فياض ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٣١.

[٨٦٠] حكم محكمة التمييز الكويتية الدائرة التجارية والإدارية الصادر بجلسة ٣ / ٦ / ٢٠٠٢ ، فى الطعن رقم ٣٤٦ لسنة ٢٠٠١ إدارى ، مجلة القضاء والقانون ، السنة الثلاثون ، نوفمبر ٢٠٠٥ ، الجزء الثانى ، ص ٣٢ وما بعدها.

ولعل ذلك يجد تبريره - على حد قول البعض - في محاولة القضاء والفقه التوفيق بين مزايا التسبيب التى سبق ذكرها وبين عيوبه والتى يتمثل بعضها فى إعاقة عمل الإدارة نظراً لما يتطلبه إعداد وتمحيص وتحضير القرار الإدارى قبل صدوره ، مما يقلل من فاعلية أداء الإدارة لواجبها فى ضمان السير المنتظم للمرافق العامة. [٨٦١]

على أنه بصدور القانون رقم ٥٨٧ لسنة ١٩٧٩ فى ١١ يوليو ١٩٧٩ بشأن إصلاح العلاقة بين الإدارة والجمهور فى فرنسا ، والمعدل بقانون ١٧ يناير ١٩٨٦ ، تغيرت الأوضاع بشأن المبدأ سالف الذكر إذ أصبح التسبيب متطلباً كقاعدة عامة لا سيما بالنسبة للقرارات التى تضر بحقوق الأفراد ، حيث لم يعد لجهة الإدارة فى مجالها سلطة تقدير ذكر سبب قرارها من عدمه ، بل صار ذكره لزاماً عليها. [٨٦٢]

وفى جمهورية مصر العربية لم يضع القضاء الإدارى قاعدة مطلقة تقضى بوجوب إفصاح الإدارة عن أسباب قراراتها ، إلا أنه فى الغالب الأعم من أحكامه يؤكد على ضرورة قيام القرار الإدارى على سببه الصحيح [٨٦٣] . فمنذ أن بدأ هذا

- = C.E 24 avril 1964. Villard, Delahay, Ministre du travilc sieur dalfot. Rec. p. 243.

وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر فى الطعن رقم ١٥٨٦ لسنة ٧ قضائية بجلسة ٢٢ / ٥ / ١٩٦٥ ، مجموعة العشر سنوات ١٩٥٥ - ١٩٦٥ ، الجزء الثانى ، ص ١١٦٧ ، مشار إليه لدى د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإدارى ، الكتاب الثانى ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ ، ص ٤٥٩.

[٨٦١] انظر فى ذلك : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق، ص ١٩٠ وما بعدها.

[٨٦٢] انظر : أ.د. محمد باهى أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٩٠.

[٨٦٣] وقد ذكر البعض تعليقاً على موقف القضاء المذكور قائلاً " والظاهر مما تقدم أن المشكلة تكمن فى أن هناك قرينة فى مجال الإثبات محلها قيام القرار الإدارى صحيحا ، وعلى من يدعى العكس إثبات ذلك ، وعليه وطبقا لهذه القرينة فالقرار الإدارى يظل صحيحا أمام =

القضاء ممارسة رقابته على قرارات الإدارة قرر أن الأصل أنه لا إلزام على الإدارة بتسبيب قرارها الإدارى ، وأن القرار غير المسبب يفترض قيامه على السبب الصحيح ، ويقع عبء إثبات عكس ذلك على من يدعى خلافه ، على أن الإدارة إذا أفصحت عن أسباب قرارها فإن هذه الأسباب تخضع لرقابة القضاء الإدارى. [٨٦٤]

= المحكمة حتى يظهر عكس ذلك ، سواء من واقع المستندات المقدمة أم من التحقيق الذى يجريه القاضى بسلطته وهيمنته على الدعوى، ومن هنا وإزاء هذه القرينة كانت مبادئ المحكمة الإدارية العليا مطردة على أن القرار الإدارى لو لم تفصح جهة الإدارة عن أسباب صدوره يعد صحيحا وقائما على سببه غير أن اعتبار وجود الوقائع المبررة لصدور القرار ركنا فى القرار من شأنه أن يجعل القاضى يتثبت من تلقاء نفسه من صحة وجود هذه الوقائع، وعلى كل فإن هناك مجالا ضئيلا جدا لا تلزم فيه المحكمة الجهة الإدارية بتقديم دليل صحة الوقائع التى قام عليها القرار، وهو ذات المجال الذى سنرى فيما بعد أن المحكمة قد تركته لسلطة تقديرية أوسع للجهة الإدارية دون رقابة عليه ولكن ما يهمنا هنا أن نوضح أن المشكلة فى الأساس هى مشكلة إثبات، وفى الغالب الأعم من الحالات تأخذ المحكمة ما جاء بعريضة الدعوى من أن القرار لم يصدر بناء على سبب صحيح على أنه يغلب عبء الإثبات ويتوجب على الجهة الإدارية ذاتها أن تدافع عن صحة قرارها بأن تبرز أسباب القرار حتى تستطيع المحكمة أن تبسط عليها رقابتها وأن تتثبت من مدى صحة وجودها ومن هنا فإن قرينة صحة القرار الإدارى لا تقف حجر عثرة فى طريق وجوب أن تبرز الجهة الإدارية أسباب قرارها حتى تستطيع المحكمة أن تراقبها لأن مجرد الادعاء بعدم صحة أسباب القرار من شأنه أن يقلب عبء الإثبات وأن يجعل هناك التزاما على الإدارة بإبراز أسباب قرارها وإلا حكمت المحكمة بإلغاء القرار تسليما بما جاء بصحيفة الدعوى أو بمذكرات المدعى ".

د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإدارى ، الكتاب الثانى ، المرجع السابق ، ص ٤٦١.

[٨٦٤] انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣١ لسنة ٢ قضائية جلسة ١٩٥٦/٣/١٧ ، مجموعة السنة الأولى ، ص ٥٥٥ ، والطعن رقم ٥٨ لسنة ٤ قضائية ، جلسة ١٩٥٨/٧/١٢ مجموعة السنة الثالثة ، ص ١٧٢٩ ، والطعن رقم ١٧٩٠ لسنة ٦ قضائية ، جلسة ٣١ / ٣ / ١٩٦٥ ، والطعن رقم ٣٤٧١ لسنة ٣٢ قضائية ، جلسة ١٩٩٠/١٢/٢٩ – ومشار إليها لدى د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإدارى ، الكتاب الثانى ، المرجع السابق ، ص ٤٥٣ وما بعدها.

وقد سارت فى ذات اتجاه القضاء الإدارى المصرى محكمة التمييز الكويتية إذ قررت أن القرار ولو كان غير مسبب يجب دائماً أن يبنى على سبب ، ويفترض فيه أنه قد قام على سببه الصحيح ، وأن الجهة الإدارية ليست ملزمة بذكر أسباب لقرارها إن لم يلزمها القانون بذكر هذه الأسباب. [٨٦٥]

ثالثاً : أثر الطعن على الجزاء الإدارى :

تبدو أهمية الطعن القضائى على الجزاء الإدارى فى تدارك ما قد يشوب هذا الجزاء من عدم مشروعية حال كونه صادراً عن سلطة إدارية تفتقد للحيدة فهى الخصم والحكم فى آن واحد. ومن أهم آثار هذا الطعن القضائى إمكانية الحكم بوقف تنفيذ الجزاء الإدارى مؤقتاً إلى حين الفصل فى دعوى الإلغاء المقامة عليه . فالمادة (L. 521.1) من تقنين العدالة الإدارية Code de Justice administrative فى فرنسا تنص على أنه يجوز لقاضى الأمور المستعجلة ، بناء على طلب المدعى أن يأمر بوقف تنفيذ La Suspension de l'exécution القرار الإدارى المطعون عليه بالإلغاء أمام القضاء الإدارى إذا ما توافر فى هذا القرار ركن الاستعجال L'urgence وركن الشك اليقينى أو الجدى Un doute Sérieux بعدم شرعيته ، وفى إطار هذا النص فإنه يحق لصاحب المنشأة المصنفة بيئياً أن يطلب من قاضى الأمور المستعجلة وهو بصدد نظر دعواه المقامة بطلب إلغاء الجزاء الإدارى أن يحكم له بوقف تنفيذ هذا الجزاء إذا ما توافر ركنا الاستعجال والجدية السابق ذكرهما فى طلبه. [٨٦٦]

---

(٨٦٥) راجع فى ذلك حكم محكمة التمييز الصادر فى الطعن رقم ١٠٠ لسنة ٩٢ ، الدائرة الإدارية والتجارية ، بجلسة ١٩ / ٤ / ١٩٩٣ ، والطعن رقم ٣٠١ لسنة ٩١ ، الدائرة الإدارية والتجارية ، الصادر بجلسة ١٩ / ١ / ١٩٩٢ .

مشار إليها لدى أ.د. سامى جمال الدين ، القضاء الإدارى فى دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤.

(٨٦٦) انظر فى تفصيل ذلك : د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ، ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص٤٠.

وفى دولة الكويت قررت المادة السادسة من المرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية المعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢ أنه يجوز للدائرة الإدارية أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه متى طلب المدعى ذلك فى صحيفة دعواه ورأت المحكمة أن نتائج تنفيذ القرار يتعذر تداركها . وعليه فإنه يجوز للصادر ضده جزاء إدارى بينى أن يطلب فى صحيفة دعواه إلغاء هذا الجزاء ووقف تنفيذ هذا الجزاء لحين الفصل فى طلب إلغائه ، ويجوز الحكم له بذلك إذا توافر الاستعجال والمتمثل فى ترتب آثار خطيرة على التنفيذ يتعذر تداركها مثل ما يؤدى إليه جزاء غلق المنشأة من خطر كبير على العمال الموجودين بها أو على التزاماتها تجاه المتعاملين معها على أن يكون متوافراً بجانب الاستعجال - سالف الذكر - وجود أسباب جدية تكشف عن إمكان الحكم بعدم مشروعية الجزاء بعد ذلك.

وفى جمهورية مصر العربية نصت المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طُلب ذلك فى صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها.

وعلى ذلك فإنه يجوز إقامة الدعوى من ذوى الشأن أمام القضاء الإدارى المصرى بطلب وقف تنفيذ وإلغاء الجزاء الإدارى البينى بشرط أن يتم الجمع بين الطلبين فى عريضة دعوى واحدة ، ولا يمكن الحكم بوقف التنفيذ إلا إذا توافر مبرره وهو ركن الاستعجال وركن الجدية. [٨٦٧]

---

[٨٦٧] انظر فى ذلك : أ.د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٥٨.

الفصل الثانى

صور الجزاءات الإدارية البيئية

تناولنا فى الفصل الأول من هذا الباب ماهيــة الجــزاء الإدارى البيئــى وضماناته ، حيث تعرضنا لتعريف هذا الجزاء ونشأته والتمييز بينه وغيــره مــن الجزاءات والتدابير الأخرى فى نطاق القانون الإدارى ، والضمانات الموضــوعية والإجرائية التى تحكم سلطة الإدارة البيئية فى اللجوء إلى هذا الجزاء. وبقى لنا أن نتعرض أخيراً لصور الجزاءات الإدارية البيئية.

والواقع أن الجزاءات الإدارية البيئية لها صور عديدة ، وقد جرت عــادة الفقه إلى تقسيمها إلى تصنيفين أحدهما رئيسى والآخر ثانوى [٨٦٨] ، أما التصنيف الرئيسى فهو تقسيمها بالنظر إلى ما إذا كانت هذه الجزاءات لها أثر علــى الذمــة المالية لمن توقع عليه من عدمه وهى تقسم فى هذا الإطار إلى جزاءات بيئية ماليــة ، وجزاءات غير مالية أو شخصية. [٨٦٩]

---

[٨٦٨] راجع فى ذلك :

- J. Buisson, Sur le recouverement d'une sanction pécuniaire infligée par AAI., R.F.D. adm. 1991, no. 4 , p. 633.

أيضاً أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارى ، ظاهرة الحد من العقاب ، المرجع السابق ، ص ٢٣٠ – أ.د. محمد سامى الشوا ، القــانون الإدارى الجزائــى ، ظاهرة الحد من العقاب ، المرجع السابق ، ص ١٦٨ – د. محمد ســعد فــودة ، النظــام القانونى للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ١١٤.

[٨٦٩] والواقع أن هذا التقسيم لا يمكن الأخذ به إلا إذا نظرنا إلى الأثر المباشر للجــزاء الإدارى البيئى على من وقع عليه ، ذلك أن كل الجزاءات الإدارية البيئية تترك أثراً علــى الذمــة المالية لمن وقعت عليه ، ولا يختلف الأمر فى جزاء كالغرامة الإدارية – وهو مصنف من ضمن الجزاءات المالية – عن جزاء كوقف المنشأة أو غلقها وهو جــزاء غيــر مــالى ، فكلاهما يترك أثراً عظيماً على الذمة المالية لمن يوقع عليه بل إن الجزاء الأخير قد يكون له آثار مالية أكثر من الأول ، لذلك فإن تقسيم الجزاءات البيئية إلى جزاءات مالية وأخرى غير مالية لا يستقيم إلا إذا نظرنا إلى الأثر المباشر للجزاء على من وقع عليه ، وهو مــا نعول عليه فى الأخذ بهذا التقسيم.

أما التصنيف الثانوى فينظر لفحوى الجزاء الإدارى البيئى ذاته سواء أكان أساسياً أو تكميلياً أو تبعياً أو من حيث مدته بحسب ما إذا كان نهائيا أو مؤقتاً.

وسوف نعتمد فى دراسة صور الجزاءات الإدارية البيئية علـــى التقـــسيم الرئيسى أو الأساسى الذى قال به الفقه وهو تقسيم الجزاءات الإدارية البيئية إلـــى جزاءات مالية ، وأخرى غير مالية أو شخصية وذلك فى مبحثين نتناول فى الأول منهما الجزاءات البيئية المالية ، ونتناول فى الآخر الجزاءات البيئية غير المالية.

المبحث الأول

الجزاءات البيئية المالية

الجزاءات البيئية المالية هى تلك التى تنطوى على مساس مباشر بالذمة المالية لمن توقع عليه ، وهى تـعد من أهم الجزاءات الإدارية التى تلجأ إليها الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة من أجل مواجهة خرق بعض القوانين واللوائح التى ترمى إلى حماية البيئة ، والواقع أن الجزاءات الإدارية المالية عديدة ، إلا أن الذى يهمنا منها فى نطاق حماية البيئة جزاءان كثيراً ما تنص عليهما التشريعات البيئية؛ وهما الغرامة الإدارية ، والمصادرة ، وسوف نتعرض لكل واحدٍ منهما بشيئ من التفصيل وذلك فى مطلبين متتاليين.

المطلب الأول

الغرامة الإدارية

الغرامة الإدارية عبارة عن مبلغ من النقود تفرضه الإدارة بقرار إدارى ، ودون اللجوء إلى القضاء ، تنفيذاً لنص تشريعى يمنحها هذه السلطة [٨٧٠]. ويحتاج تناولنا للغرامة الإدارية كجزاء إدارى بيئى بيان خصائصها المميزة ، والتفرقة بينها وبين الغرامة الجنائية والغرامة التهديدية وغرامة التأخير فى نطاق العقد الإدارى ، وشكل الغرامة الإدارية البيئية ، وموقف الفقه من نظام الغرامات الإدارية وتطبيقاتها فى نطاق التشريعات البيئية.

أولاً : تمييز الغرامة الإدارية عن غيرها :

الواقع أن الغرامة الإدارية كأحد الجزاءات الإدارية البيئية تفترق كثيراً عن الغرامة الجنائية ، والغرامة التهديدية ، وغرامة التأخير فى نطاق نظرية العقد الإدارى.

---

[٨٧٠] قريب من ذات المعنى : أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإدارى الجنائى والصعوبات التى تحول دون تطوره ، مجلة الحقوق ، مارس ١٩٩٤ ، المرجع السابق ، ص ٣٢١ – د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٨٩.

أ- الفرق بين الغرامة الإدارية والجنائية :

تتميز الغرامة الإدارية عن الغرامة الجنائية من عدة وجوه : فمن ناحية الجهة التى تحدد مقدار الغرامة ، ذهب بعض الفقه إلى القول بأن الإدارة هى التى تحدد مقدار الغرامة الإدارية فى حين أن القضاء هو الذى يُحدد مقدار الغرامة الجنائية [٨٧١] ، ونعتقد أن هذا الرأى قد جانبه الصواب ذلك أن تحديد مقدار الغرامة لا يمكن أن يصلح معياراً للتفرقة بين الغرامة الجنائية والغرامة الإدارية ، إذ إن كليهما يُحدد مقداره بموجب النص التشريعى الذى يفرض هذه الغرامة ، وأن سلطة القاضى الجنائى فى تحديد مقدار الغرامة لا تختلف عن سلطة جهة الإدارة عن تحديدها ، إذ غالباً ما يضع النص المقرر للغرامة فى الحالتين حداً أقصى وأدنى للغرامة يكون للقاضى الجنائى أو لجهة الإدارة بحسب الأحوال السلطة التقديرية فى الاختيار لمقدار الغرامة بين هذين الحدين حسب جسامة الفعل المقرر عنه الغرامة.

ومن ناحية أخذ ظروف الموقع عليه الغرامة فى الاعتبار عند تطبيقها عليه ، ذهب بعض الفقه [٨٧٢] إلى القول بأن الغرامة الإدارية تهتم بعنصر الردع أكثر من اهتمامها بتفريد المعاملة العقابية ، فى حين أن الغرامة الجنائية تراعى العنصرين معاً . ونعتقد أن هذا الرأى محل نظر ذلك أن النصوص التشريعية التى تقرر الغرامات الإدارية غالباً ما تفرض على جهة الإدارة عند تطبيق هذه الغرامات مراعاة ظروف الواقعة التى تمت فيها المخالفة ومقدار الخطأ ، أى ضرورة التناسب فيما بين الجزاء الموقع والمخالفة وظروف

---

[٨٧١] راجع فى ذلك : أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإدارى الجنائى والصعوبات التى تحول دون تطوره ، مجلة الحقوق ، مجلس النشر العلمى بجامعة الكويت ، مارس ١٩٩٤ ، المرجع السابق ، ص ٣٢٦.

[٨٧٢] انظر فى ذلك :

- G. Jean, " Les problémes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal " , R.I.D.P. 1988, p. 409 .

ومشار إليه لدى : أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإدارى الجنائى والصعوبات التى تحول دون تطوره ، مجلة الحقوق، الكويت ، مارس ١٩٩٤ ، المرجع السابق ، ص ٣٢٦.

ارتكابها ، كما أن سلطة الإدارة فى نطاق تطبيق الجزاءات الإدارية هى سلطة مقيدة وليست تقديرية وذلك لمساس هذه الجزاءات بحقوق وحريات الأفراد. [٨٧٣] ويراقب القاضى الإدارى فى الكويت ومصر وفرنسا التناسب فيما بين المخالفة والجزاء الإدارى الموقع عنها.

ومن ناحية وقف التنفيذ للغرامة ، نجد أن الغرامة الإدارية بحكم أنها صادرة بقرار إدارى يجوز عند الطعن عليها أمام القضاء الإدارى الحكم بوقف تنفيذها إذا طلب ذلك المدعى فى صحيفة دعواه بالإلغاء – على الوجه الذى سبق بيانه – فى حين أن الغرامة الجنائية تكون واجبة النفاذ ولا يجوز وقف تنفيذها طالما صدر بها حكم جنائى نهائى.

ومن ناحية المشاكل التى يُثيرها تطبيق نظام الغرامات على الشخص المعنوى ، نجد أن نظام الغرامة الإدارية لا يثير أدنى مشكلة إذا ما صدر ضد شخص معنوى ، أما تطبيق نظام الغرامة الجنائية عليه فيصطدم بمبدأ دستورى هام وهو مبدأ شخصية العقوبة. [٨٧٤]

ب– الفرق بين الغرامة الادارية والغرامة التهديدية وغرامة التأخير فى نطاق العقد الإدارى :

كما يوجد فارق بين الغرامة الإدارية كأحد الجزاءات الإدارية البيئية ونظام الغرامات فى نطاق العقد الإدارى ، سواء كانت غرامات تهديدية أو

---

[٨٧٣] راجع بشأن مجال السلطة التقديرية والمقيدة للإدارة كلاً من : د. عصام عبد الوهاب البرزنجى ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ١٥ وما بعدها – أ.د. سليمان محمد الطماوى ، السلطة التقديرية والسلطة المقيدة ، مجلة الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٥١ ، ص ٩٧ وما بعدها – أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٨٧ وما بعدها – أ.د. عزيزة الشريف ، القانون الإدارى أساليب الإدارة العامة وخضوعها لمبدأ سيادة القانون ، المرجع السابق ، ص ٥١ وما بعدها.

[٨٧٤] انظر : أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإدارى الجنائى والصعوبات التى تحول دون تطوره ، مجلة الحقوق ، الكويت، مارس ١٩٩٤ ، المرجع السابق ، ص ٣٢٨.

غرامات تأخير. [٨٧٥] ، فالغرامة التهديدية هى إحدى الوسائل الضاغطة التى تلجأ إليها الإدارة المتعاقدة لإجبار المتعاقد معها على الوفاء بالتزاماته الواردة فى العقد الإدارى ، أما غرامة التأخير فهى مبلغ من المال محدد سلفاً فى العقد من قبل الإدارة والمتعاقد معها يكون لها تحصيله فى حالة إخلال المتعاقد بالتزاماته ، وقد تكون محسوبة باليوم أو الأسبوع أو الشهر أو غير ذلك ، وهى بمثابة تعويض اتفاقى ليس للإدارة أن تطالب بتعويض يزيد على مقداره ، كما أنها ليست ملزمة بإثبات وقوع ضرر لاستحقاقه.

وعليه فإنه إذا كانت الغرامة الإدارية هى جزاء إدارى له طابع العقاب ومقرر بمقتضى القوانين واللوائح فإن غرامة التأخير هى مجرد تعويض اتفاقى مصدره العقد الإدارى ذاته ، كما أن غرامة التهديد هى مجرد تدبير ليس له طابع العقاب وإنما غرضه إجبار المتعاقد على الوفاء بالتزاماته.

ثانياً : شكل الغرامة الإدارية :

تتخذ الغرامة الإدارية فى غالب الأمر صورتين ، فقد تكون مبلغاً من المال تفرضه الإدارة بقرار إدارى فردى يصدر عنها ، وقد تتخذ صورة المقابل لتصالح الإدارة مع مرتكب المخالفة البيئية. [٨٧٦]

---

[٨٧٥] راجع بشأن غرامة التأخير والغرامة التهديدية فى نطاق العقد الإدارى كلاً من : أ.د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٢١ – أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٥٢٥ – أ.د. إبراهيم فياض ، القانون الإدارى نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتى والقانون المقارن ، المرجع السابق ، ص ٤٩٠ – أ.د. جابر جاد نصار ، الوجيز فى العقود الإدارية ، المرجع السابق، ص ٢٢٠.

[٨٧٦] انظر : أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإدارى الجنائى والصعوبات التى تحول دون تطوره ، مجلة الحقوق ، الكويت، مارس ١٩٩٤ ، المرجع السابق ، ص ٣٢١ – د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٩٠ – د. محمد حسن الكندرى ، المسئولية الجنائية عن التلوث البيئى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٣ – د. محمد سعد فودة ، النظام القانونى للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ١١٧.

فمن أمثلة الغرامات الإدارية التى تفرضها الإدارة بإرادتها المنفردة تطبيقاً لنص قانونى ما نص عليه القرار بقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ بشأن الجمارك فـى مصر من فرض غرامة لا تقل عن جنيه ولا تزيد عن خمسة جنيهات فى أحـوال معينة ، منها : عدم تمكين موظفى الجمارك من القيام بواجباتهم وممارسة حقهم فى التفتيش والمراجعة وطلب المستندات ، وعدم اتباع المخلصين الجمركيين للأنظمة التى تحدد واجباتهم ، كذلك ما قرره ذات القانون فى المـادتين (١١٨ - ١١٩) منه بفرض غرامة بنسبة لا تقل عن عشرة أمثال الضريبة الجمركيـة المعرضـة للضياع ، ولا تزيد على مثلها فى بعض الأحوال منها تقديم بيانات خاطئة عن منشأ البضاعة ونوعها ، وتقديم بيانات خاطئة عن قيمتها إذا ظهرت فيها زيادة تجـاوز ٢٠ % من القيمة الحقيقية للبضاعة ، ويتم فرض هذه الغرامات بقرار من مـدير الجمارك المختص ، ويجوز التظلم من القرار الصادر بها ، وكذلك الطعن عليـه أمام المحكمة المختصة. [٨٧٧]

وما نصت عليه المادة العاشرة من القانون رقم (٩) لسنة ١٩٧٣ بـشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية فى دولة الكويت من فرض غرامة إداريـة لا يقل مقدارها عن عشرة آلاف دينار ولا يزيد عن خمسين ألف دينار عـن كـل مخالفة لأحكام هذا القانون.

ومن أمثلة مقابل الصلح الذى يعتبر غرامة إدارية ما نصت عليه المـادة ٢٤ مكرر من القانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٦٣ بشأن التهريب الجمركى فى مصر والمضافة بالقانون رقم (٧٥) لسنة ١٩٨٠ حيث أعطت لوزير الماليـة أو مـن ينيبه - فى المرحلة السابقة على صدور حكم فى الدعوى العمومية - الحـق فـى الصلح مع المتهم مقابل أداء مبلغ التعويض كاملاً ، ولا يترتب علـى الـصلح رد البضائع المضبوطة فى جريمة التهريب ، وإنما يمكن رد وسائل النقل والمواد التى استخدمت فى التهريب . أيضاً أجازت المادة (٤٥) من القانون رقم (١١) لـسنة

---

[٨٧٧] انظر تفصيلاً : أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإدارى الجنائى والصعوبات التى تحول دون تطوره ، المرجع السابق، ص ٣٢٢.

١٩٩١ بشأن ضريبة المبيعات فى مصر للوزير أو من ينيبه التصالح على جـرائم التهرب ، وذلك قبل صدور حكم فى الدعوى الجنائية مقابل سداد الضريبة المتهرب منها والضريبة الإضافية وتعويض يُعادل مثلى الضريبة. [٨٧٨]

وقد تبنى المشرع الكويتى أيضاً صورة الغرامة الإدارية فى شكل التصالح وذلك فى المرسوم بقانون رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقـم (٥٢) لسنة ٢٠٠١ فى المادة (٤١) حيث قرر جواز قبول الـصلح مـع المـتهم عـن الجرائم المرورية المنصوص عليها فى هذا القانون مقابل دفع مبـالغ مـن المـال تختلف بحسب المخالفة المرتكبة.

ثالثاً : موقف الفقه من نظام الغرامات الإدارية فى مجال البيئة :

انقسم الفقه بشأن اللجوء إلى نظام الغرامات الإدارية فى مجال حماية البيئة إلى اتجاهين. [٨٧٩] فهنـاك اتجـاه يؤيـد اللجـوء إليهـا ويـرى لهـا أهميـة وفاعليـة فى حمايـة البيئـة ، والاتجاه الآخر يرى عكس ذلك.

فأصحاب الاتجاه الأول يؤيدون نظام الغرامات الإدارية تأسساً على عـدة أمور ؛ منها : أنه أكثر فاعلية من الجزاءات الجنائية فى حمل المضرين بالبيئة فى التوقف عن هذه الأضرار ، كما أن من شأنه تخفيف ضغط العمل على الـسلطات القضائية خاصة مع تزايد الأفعال المضرة بالبيئة ، أيضاً تبدو فائدة هذا النظام فى الأنظمة القانونية التى لا تـُقر مبدأ المسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية إذ يعتبر حلاً بديلاً للعقاب الجنائى ، ويضمن عقاب وردع الأشخاص المعنوية التى تنتهـك التشريعات البيئية.

فى حين أن أصحاب الاتجاه الآخر لا يؤيدون الأخـذ بنظـام الغرامـات الإدارية فى نطاق حماية البيئة ، إذ يعتقدون عدم فاعليتها فى تحقيق الردع ، نظراً

---

[٨٧٨] راجع : د. محمد سعد فودة ، النظام القانونى للعقوبـات الإداريـة ، المرجـع الـسابق ، ص١١٨.

[٨٧٩] راجع بشأن هذين الاتجاهين : د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع الـسابق ، ص ٤٩١ وما بعدها.

لعدم نشر الحكم الصادر بالإدانة ، أو القيد فى صحيفة السوابق كما هى الحال فى العقوبات الجنائية ، كما أنها غير كافية للعقاب على بعض جرائم تلويث البيئة مثل حالة الشخص المعنوى الذى يُصر على انتهاك القانون على الرغم من تطبيق غرامة إدارية عليه ، أيضاً هناك شك لدى هذا الاتجاه فى دستورية نظام الغرامات الإدارية حال كونها على الرغم من الطابع العقابى لها - تصدر عن سلطة إدارية وليس سلطة قضائية.

ونعتقد أن الاتجاه الأول أكثر قبولاً من الآخر لا سيما وأن هناك مزايا مهمة يُحققها نظام الغرامات الإدارية فى نطاق حماية البيئة ، منها : عنصر السرعة فى ردع المخالف إذ إن ما يستغرقه نظر الدعوى الجنائية لحين صدور حكم فيها قد لا يفيد فى تحقيق ردع سريع للمخالف ، كما أن هذا النظام له أهميته فى ردع الأشخاص المعنوية والتى تكون أكثر تلويثاً وإضراراً بالبيئة من الأشخاص الطبيعيين . أيضاً فإن المبررات التى استند إليها أصحاب الاتجاه الآخر محل نظر ، ذلك أن الطابع الرادع للغرامة الإدارية متحقق فى سرعة الردع خاصة أن مبلغ الغرامة غالباً ما يكون كبيراً نسبياً ، وأيضاً فإن إمكان توقيع جزاء أشد فى حالة تكرار الفعل المخل بالبيئة من شأنه تحقيق فاعلية أكبر ، كما أن مسألة دستورية هذا النظام بسبب صدور الغرامات عن سلطة إدارية لا محل له مع إمكانية الطعن القضائى على القرار الصادر بالغرامة وطلب وقف تنفيذه بصفة مستعجلة.

رابعاً : تطبيقات الغرامة الإدارية البيئية فى القانون الكويتى والمقارن :

فى دولة الكويت أخذ المشرع الكويتى بالصورتين السابق ذكرهما للغرامة الإدارية فى مجال حماية البيئة ، فهناك بعض النصوص البيئية تمنح الأجهزة الإدارية المهتمة بحماية البيئة الحق فى أن توقع بقرار إدارى فردى يصدر عنها غرامات إدارية على إتيان بعض الأفعال التى تُشكل خطورة وإخلالاً بالبيئة.

ومن أمثلة هذه النصوص ما نص عليه القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧٣ بشأن المحافظة على مصادر الثروة البترولية فى المادة العاشرة منه على

أنه " يُفرض جزاء إدارى لا يقل عن عشرة دنانير ولا يزيد عن خمسين ألف دينار عن كل مخالفة لأحكام هذا القانون واللوائح المنفذه له . وفى حالة ارتكاب مخالفة مماثلة خلال ثلاث سنوات من تاريخ المخالفة السابقة يضاعف الجزاء سالف الذكر.

وفى كل الحالات يُفرض تعويض مناسب بالإضافة للجزاء سالف الذكر إذا ترتب على المخالفة أى ضرر بالثروة النفطية . ولا يؤثر فرض الجزاء الإدارى أو التعويض فى تطبيق أى جزاءات أو عقوبات أخرى تكون واردة فى القوانين أو اللوائح أو منصوص عليها فى اتفاقات تعاقدية أو دولية ".

والبين من هذا الجزاء الإدارى البيئى عدة أمور :

أ- أنه يتعلق ببعض المخالفات الناشئة عن استخدام مصادر الثروة البترولية ، ومنها عدم اتخاذ التدابير والاحتياطات الوقائية الضرورية لمنع أى تلف أو خطر ينشأ عن العمليات البترولية على الحياة البشرية أو الصحة العامة أو الممتلكات أو مصادر الثروة الطبيعية أو المقابر أو الأماكن الدينية أو الأثرية أو السياحية ، أو عدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة لمنع تلوث الهواء والمياه السطحية والجوفية. [٨٨٠]

ب- على الرغم من كبر مقدار الغرامة الإدارية البيئية المقررة فى هذا النص إلا أن ذلك لا يمنع من إمكان فرض جزاءات مدنية أو جنائية أخرى عن ذات المخالفات، ولعل ذلك يُفسر عدم تطبيق نظام الغرامة هذه فى الواقع العملى [٨٨١] ، إذ غالباً ما يتم الاكتفاء بالجزاء الجنائى أو المدنى ، وإن كنا نرجح تطبيق الجزاءات الثلاثة معاً ، ذلك أن الأفعال المعاقب عليها هى من الجسامة والخطورة الشديدة على الوسط البيئى مما يحتاج الأمر معه إلى ردع أشد.

---

[٨٨٠] راجع نص المادتين (٣) و (٤) من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٣.

[٨٨١] انظر : د. يحيى أحمد البنا ، دور القضاء الكويتى فى تطبيق القوانين البيئية وتطوير أحكامها ، المرجع السابق ، ص ٩.

جـ - راعى المشرع بعض الضمانات عند تطبيق هذه الغرامة الإدارية البيئية ، مثل : مبدأ تفريد العقوبة إذ حصر الغرامة بين حدى أدنى وأقصى ، وخول جهة الإدارة الحق فى اختيار قيمة الغرامة المناسبة لجسامة الفعل ، وظروف الواقعة [٨٨٢] ، ومن الضمانات الأخرى ما قررته المادة الحادية عشرة من القانون من ضرورة أن يكون القرار الصادر بالغرامة مسبباً.

كذلك أخذ المشرع الكويتى وهو بصدد حماية البيئة بصورة الغرامة المتمثلة فى مقابل الصلح عن ارتكاب أفعال ومخالفات بيئية مقرر عنها عقوبة جنائية ، فقد نصت المادة الرابعة عشرة من قانون الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ على أن " للمدير العام أو من يفوضه قبول الصلح فى المخالفات المنصوص عليها فى هذا القانون واللوائح والقرارات المنفذة له بعد مواجهة المخالف بمخالفته وإثبات الصلح فى محضر ، وعلى المخالف الذى يرغب فى الصلح أن يدفع خلال أسبوع من تاريخ طلبه الصلح المبلغ الذى تحدده لائحة الصلح ، وتنقضى الدعوى الجزائية وجميع آثارها بالصلح ودفع المبلغ المذكور ، وللمدير العام أو من يفوضه أن يرفض طلب الصلح إذا رأى ما يبرر ذلك من سلوك المخالف أو تعدد أفعاله المخالفة لأحكام هذا القانون أو اللوائح أو القرارات المنفذه له ، ولا يجوز قبول الصلح إلا بعد أن يقوم المخالف بإزالة مصادر التلوث أو الضرر على نفقته الخاصة ".

ويتبين من هذا النص أن الصلح فى قانون البيئة الكويتى يخضع لعدة قواعد منها :

أ- أنه يكون متوقفاً على رضاء طرفى الصلح وهما المخالف وجهة الإدارة ، وإن كان امتثال المخالف للصلح فيه نوعٌ من الإجبار حال كونه يتوقى باللجوء إليه العقوبة الجنائية المقررة للمخالفة البيئية . أما من ناحية

---

[٨٨٢] قريب من هذا المعنى : د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص٤٩٤.

الإدارة فإنها تكون حرة فى قبول الصلح من عدمه إلا أن هناك بعض المؤشرات التى حددها النص قد تدفع جهة الإدارة إلى رفض الصلح كأن يكون المخالف قد اعتاد على إتيان السلوك المضر بالبيئة ، أو أن يكون قد ارتكب عدة أفعال يمثل كل منها إخلالاً بالبيئة.

ب- لا يمكن إتمام الصلح دون إلزام المخالف بإزالة مصادر التلوث البيئى أو الضرر على نفقته الخاصة ، ولعل ذلك له أهميته فى تدعيم نظام الردع للغرامة الإدارية المقررة كمقابل للصلح ، إذ إن تقريرها وحدها قد يدفع بالمخالفين إلى العود فى ارتكاب الأفعال المخالفة ليقينهم أنه ليس هناك إلزام عليهم إلا بمبلغ الغرامة المقابل للصلح.

جـ- دفع الغرامة الإدارية المتمثلة فى مقابل الصلح فى خلال أسبوع من تقديم طلب الصلح شرط أساسى لإتمامه.

د- تنقضى الدعوى الجنائية فى حالة إتمام الصلح بالشروط التى حددتها المادة.

هـ- ترك المشرع الكويتى تحديد مبلغ الصلح للائحة تسمى بلائحة الصلح تصدر عقب تطبيق القانون ، والواقع أن ذلك كان السبب الرئيسى فى عدم تطبيق نظام الصلح - السابق الحديث عنه - لفترة ليست بقصيرة ، ولعل ذلك ما دفع بعض الفقه إلى المطالبة آنذاك بضرورة صدور هذه اللائحة لإمكان تطبيق نظام الصلح إلا أنها لم تصدر حتى الآن. [٨٨٣]

---

[٨٨٣] راجع فى ذلك : أ.د. أمين مصطفى محمد ، الحماية الإجرائية للبيئة ، المرجع السابق ،ص ١١٤ .

حيث ذكر سيادته عند ظهور مؤلفه المذكور فى عام ٢٠٠١ " أن نظام الصلح فى قانون البيئة الكويتى لم يعمل به على الرغم من مرور خمس سنوات على صدور القانون ، ولم تكن تصدر وقتها لائحته التنفيذية بعد أو لائحة الصلح التى يجب من خلالها تحديد مبلغ الصلح ، وذكر سيادته أنه على الرغم من ذلك فإن الهيئة العامة للبيئة قد أوشكت على الانتهاء من إعداد هذه اللوائح ".

وتم الاستعاضة عنها بنص فى اللائحة التنفيذية للقانون هو نص المادة (٨٧) [٨٨٤] والذى حدد مقابل الصلح بمبلغ لا يزيد على عشرة آلاف دينار ، إلا أن ذلك لم يؤد أيضاً إلى سهولة تطبيق نظام الصلح ، ولعل ذلك يرجع إلى الحاجة إلى تفصيل أكثر بشأن مقدار الغرامة تناسباً مع خطورة الأفعال التى يتم التصالح عنها ، وهذا ما يجعلنا نختلف مع ما دعا إليه بعض الفقه من أن مقابل الصلح لا يحتاج إلى لائحة مستقلة ويغنى عن ذلك مجرد نص فى اللائحة التنفيذية. [٨٨٥]

كما أخذ المشرع الكويتى بنظام مقابل الصلح من أجل حماية بيئة الطرق العامة فى قانون المرور رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠١ ، حيث قرر فى المادة (٤١) [٨٨٦] جواز قبول الصلح مع المتهم

= وقد صدرت اللائحة التنفيذية بعد ذلك بالفعل وتلك بموجب قرار رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١٠) لسنة ٢٠٠١ المنشور فى الجريدة الرسمية الكويت اليوم بملحق العدد ٥٣٣ ، السنة السابعة والأربعون ، الصادر فى ٢ أكتوبر ٢٠٠١ ، ولكن لم تصدر لائحة الصلح حتى يومنا هذا.

[٨٨٤] تنص المادة ٨٧ على أنه " يكون للمدير العام للهيئة أو من يفوضه من الموظفين المذكورين بالمادة السابقة قبول الصلح فى المخالفات المنصوص عليها فى القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بإنشاء الهيئة العامة للبيئة المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ ، واللوائح والقرارات المنفذة له بعد مواجهة المخالف بمخالفته وإثبات الصلح فى محضر ،.وعلى المخالف الذى يرغب فى الصلح أن يدفع فى خلال أسبوع من تاريخ طلبه الصلح مبلغاً للهيئة لا يزيد على عشرة آلاف دينار ، وهو الحد الأقصى للغرامة المنصوص عليها بالمادة (١٣) من هذا القانون . وتنقضى الدعوى الجزائية وجميع آثارها بالصلح ودفع المبلغ المذكور.
ويكون لأى من هؤلاء أن يرفض طلب الصلح إذا رأى ما يبرر ذلك من سلوك المخالف أو تعدد أفعاله المخالفة لأحكام القانون أو اللوائح أو القرارات المنفذة له.
ولا يجوز قبول طلب الصلح إلا بعد أن يقوم المخالف بإزالة مصادر التلوث أو الضرر على نفقته الخاصة ".

[٨٨٥] انظر : أ.د. أمين مصطفى محمد ، الحماية الإجرائية للبيئة ، المرجع السابق ، ص ١١٤.

[٨٨٦] تنص المادة رقم ٤١ على أنه " يجوز قبول الصلح من المتهم الذى يرتكب فعلا من الأفعال المنصوص عليها فى المواد (٣٣ ، ٣٣ مكررا ، ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ ، ٣٧) من هذا القانون أو لائحته التنفيذية والقرارات المنفذة له على الأسس التالية : =

الذى يرتكب فعلاً من الأفعال المنصوص عليها فى المواد (٣٣ ، ٣٣ مكـرر، ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ ، ٣٧) من القانـون ، على أن يدفع مقابلاً لهذا التصالح يتحدد حسب نوع المخالفة البيئية التى يتم التصالـح عنهـا ، فيكـون مبلـغ الغرامـة مقابـل الصلـح خمسـة عشر ديناراً فى حالة ارتكاب أى فعل من الأفعال الآتية :

أ- قيادة مركبة تصدر عنها أصوات مزعجة ، أو ينبعث منها دخان كثيف ، أو رائحة كريهة ، أو يتطاير من حمولتها أو يسيل منهـا مـواد قابلـة للاشتعـال أو مضرة بالصحة، أو مؤثرة فى صـلاحية الطريـق ، أو يتساقط من حمولتها ما يشكل خطراً على مستعملى الطريق. [887]

ب- استعمال مصابيح أو مكبرات صوت أو آلات تنبيه أو أى أجهزة أخرى خلاف المصرح بها قانوناً ، أو إلحاق أضـرار أو تلفيـات بالعلامـات المرورية والإشارات الضوئية وأجهزة الضبط والمراقبة المروريـة أو

١- - أن يدفع مبلغ ثلاثين دينارا فى حالة مخالفة أحكام المادة (٣٣).
٢- أن يدفع مبلغ عشرين دينارا فى حالة مخالفة أحكام المادة (٣٤).
٣- أن يدفع مبلغ خمسة عشر دينارا فى حالة مخالفة أحكام المادة (٣٥).
٤- أن يدفع مبلغ عشرة دنانير فى حالة مخالفة أحكام المادة (٣٦).
٥- أن يدفع مبلغ خمسة دنانير فى حالة مخالفة أحكام المادة (٣٧).
٦- فى حالة مخالفة أحكام المادة (٣٣ مكررا) يتبع ما يلى :

أ- أن يدفع مبلغ خمسين دينارا فى حالة تجاوز الإشارة الضوئية الحمراء أو إجراء سباق للمركبات الآلية على الطرق دون تصريح أو بالمخالفة للتصريح أو قيـادة مركبة عكس اتجاه السير بالطرق السريعة والدائرية.

ب- أن يدفع مبلغ لا يقل عن عشرين دينارا ولا يزيد على خمسين دينارا فى حالـة تجاوز الحد الأقصى للسرعة المقررة ، وتحدد اللائحة التنفيذية قيمة مبلغ الصلح على ضوء التجاوز عن الحد الأقصى للسرعة المقررة.

ويكون السداد بالجهة التى تحددها الإدارة العامة للمرور خلال شهرين من تاريخ ارتكـاب الفعل أو إعلان المتهم إذا كان تحرير المحضر قد تم فى غيبته ، ويترتب علـى الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها.

ويجوز رفض الصلح إذا ارتكب المخالف أكثر من مخالفة جسيمة أو تعددت مخالفاته.

[887] انظر : الفقرة (٦) من المادة ٣٥ من قانون المرور الكويتى.

تغيير معالمها أو أماكنها أو اتجاهاتها أو وضع ملـصقات عليهـا ، أو استعمال الأنوار العالية المبهرة للبصر أو المصابيح الكاشفة على وجـه مخالف للمقرر في شأن استعمالها.[٨٨٨]

ويكون مبلغ الغرامة عشرة دنانير في حالة التصالح عن فعل من الأفعال الآتية : ترك الحيوانات بالطرق العامة من غير حـارس ، أو مخالفـة حارسها لقواعد المرور ، أو إهماله في رقابتها أو قيادتهـا ، أو تـرك المركبة أو أنقاضها مهملة في أي مكان بالطرق أو على جوانبها.[٨٨٩]

ونعتقد أن مقابل الصلح المقرر في قانون المرور – الـسابق ذكـره – لا يُحقق ردعاً كافياً للمخالفين ، ولعل ذلك يرجع إلى ضآلة مقدار مقابل الصلح علـى الرغم من خطورة الأفعال التي يتم التصالح عنها على بيئة الطـرق العامة ، لذلك نهيب بالمشرع الكويتي أن يتدخل لتعديل هذا المقابل بما يحقـق الـردع الكـافي وبالتالي يضمن حمايـة أفضل للبيئة ، أو أن يتم الاستغناء عن نظام الصلح فـي هذه الجرائم والاكتفاء بالعقاب الجنائي.

كما لجأ المشرع الكويتي لنظام الغرامة الإدارية في صورة مقابل الصلح فـي قانون البلدية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ [٨٩٠] واللوائح المنفذة له حيث نصت المادة (٣٧)

---

[٨٨٨] انظر : الفقرة (٧ ، ٨ ، ١١) من المادة ٣٥ من قانون المرور الكويتي.

[٨٨٩] انظر : الفقرة (٢ ، ٧) من المادة ٣٦ من قانون المرور الكويتي.

[٨٩٠] جدير بالذكر أن قانون البلدية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ ليس أول تشريع من تشريعات البلدية يقرر نظام الغرامة الإدارية في صورة مقابل الصلح ، ذلك أن القانون السابق للبلدية رقم (١٥) لسنة ١٩٧٢ بشأن بلدية الكويت ، كان ينص في المـادة (٣٥ مكـرر) المـضافة بالمرسوم بقانون رقم (٩٥) لسنة ١٩٧٦ على أن "يجوز قبول طلب الصلح من المـتهم فيما يتعلق بالأفعال المخالفة للوائح البلدية التي تقتصر العقوبة المقررة لها على الغرامة التي لا تزيد على مائة دينار.

وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المتهم بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ويثبت ذلك في محضره ، وعلى المتهم الذي يرغب في الصلح أن يدفع خلال خمسة أيام مـن تـاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليـه مـع الرسـوم والمصروفات المستحقة للبلدية ، وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يقل مبلغ الـصلح عـن عشرة دنانير.

من القانون على أن " يجوز قبول طلب الصلح من المخـــالف فيمـــا يتعلـــق بالأفعـــال المخالفة للوائح البلدية التى لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كـــويتى . وعلى محرر المحضر - بعد مواجهة المخالف بالمخالفة - أن يعرض عليـــه الـــصلح فيها ، ويثبت ذلك فى محضره ، وعلى المخالف الذى يرغب فى الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية . ولا يجوز للمحكمة فى حالة الإدانـــة أن تحكم فى الأفعـــال المشار إليها فى الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلـــغ الـــصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائيـــة وكافـــة آثارها ".

وتطبيقاً لهذا النص تم اللجوء إلى صورة الغرامة الإدارية كمقابل للـــصلح فى العديد من اللوائح البلدية ، التى تنظم بعض المخالفات المتعلقة بالبيئة بعنصريها الطبيعى والاصطناعى.

فنجد أنه فى مجال حماية البيئة العمرانية ، وبيئة الطرق والميادين العامة والأسواق العامة ، فرضت لائحة الاعلانات الصادرة بالقرار الوزارى رقم (١٥٠) لسنة ٢٠٠٦ نظام الصلح فى المادة الرابعة والعشرين منها [٨٩١] ، وذلك بالنـــسبة

= ولا يجوز للمحكمة فى حالة الإدانة أن تحكم فى الأفعال المشار إليها فى الفقرة الـــسابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح.

ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها " ويلاحظ أن النص على الصلح فى قانون البلدية الجديد يختلف عن سابقه فى أمرين ، الأول منهما : يتمثل فى المخالفـــات البلدية التى يجوز فيها الصلح ، إذ كانت فى التشريع السابق تقتصر على المخالفات المعاقب عليها بغرامة لا تزيد عن مائة دينار ، وأصبحت فى التشريع الجديد المخالفات التى لا تزيد العقوبة المقررة لها على ثلاثمائة دينار . الأمر الآخر : أن مبلغ مقابل الصلح كان يجـــب سداده لإتمام الصلح فى خلال خمسة أيام من تاريخ عرض الصلح فى النص السابق ، أما فى النص الحالى فيكون فى خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح.

[٨٩١] نصت المادة ٢٤ من لائحة الإعلانات الصادرة بقرار وزير الدولة لشئون البلدية رقم (١٥٠) لسنة ٢٠٠٦ على أن "يجوز قبول الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة للـــوائح البلدية التى لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كويتى المنصوص عليها بالمادة ٢٠ من اللائحة ، وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه =

للمخالفات البيئية المنصوص عليها فيها ، والتى لا تزيد العقوبة المقررة عن ارتكابها على ثلاثمائة دينار ، وهذه المخالفات منصوص عليها فى المادة العشرين والمادة الخامسة والعشرين من اللائحة ، ومنها مخالفة الاشتراطات البلدية الصادر على أساسها ترخيص اللوحة الإعلانية أياً كان نوعها باستثناء الإعلان التجارى ، وعدم العناية بنظافة وصيانة اللوحة الإعلانية، أو أن تُصنع هذه اللوحة بالمخالفة للموافقة الممنوحة من البلدية. [٨٩٢]

والواقع أن المخالفات البيئية التى أجازت فيها هذه اللائحة الصلح مقابل أداء غرامة إدارية قد لا تفلح فى ردع المخالفين ، وبخاصة أن نشاط اللوحات الإعلانية هو نشاط تجارى يُحقق ربحاً عن كل يوم تبقى فيه اللوحة الإعلانية فى الطرق أو الميادين العامة ، وبالتالى قد لا يؤثر فى المخالف أداء مقابل الصلح القليل نسبياً بالمقارنة بالربح المتحقق من المخالفة ، لذلك نعتقد أنه يجب أن يتم تطبيق جزاء الإزالة بجوار الغرامة الإدارية ، حتى يتحقق الردع الكافى منهما.

كذلك تضمنت لائحة تراخيص استغلال الساحات والأرصفة العامة للاستغلال التجارى الصادرة بقرار وزير الدولة للشئون البلدية رقم (١٤٩) لسنة ٢٠٠٦ نصاً على الصلح ، وهو نص المادة الثالثة عشرة [٨٩٣] ، حيث فرض

= الصلح فيها ويثبت ذلك فى محضره ، وعلى المخالف الذى يرغب فى الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية ، ولا يجوز للمحكمة فى حالة الإدانة أن تحكم فى الأفعال المشار إليها فى الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها ".

[٨٩٢] راجع الفقرات أرقام (٧ – ٩ – ١٣) من المادة العشرين من لائحة الإعلانات.

[٨٩٣] تنص المادة (١٣) من لائحة تراخيص استغلال الساحات والأرصفة العامة للاستغلال التجارى على أنه " يجوز قبول الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة للوائح البلدية التى لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كويتى ، وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ، ويثبت ذلك فى محضره ، وعلى المخالف الذى يرغب فى الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية . =

غرامة إدارية كمقابل للصلح عن المخالفات البيئية المتعلقة بإشغال الطرق العامة أو الميادين أو الأرصفة أو الساحات بدون ترخيص من البلدية إذا كانت المساحة المشغلة لا تتجاوز أربعة أمتار مربعة ، أما إذا تجاوزت المساحة ذلك فإنه لا يجوز الصلح بشأنها ، نظراً لأن العقوبة المقررة لهذه المخالفة الأخيرة هي الغرامة التي تزيد على ثلاثمائة دينار كويتي ولا تتجاوز ألف دينار كويتي [٨٩٤] ، والصلح – كما هو منصوص عليه في قانون البلدية – لا يجوز إلا في المخالفات التي لا تزيد العقوبة المقررة لها عن ثلاثمائة دينار.

وأيضاً قررت لائحة الأسواق العامة الصادرة بقرار وزير الدولة لشئون البلدية رقم (١٥١) لسنة ٢٠٠٦ نظام الصلح الذي يقتضي دفع غرامة إدارية كمقابل للصلح ، وذلك في المادة الثامنة والأربعين [٨٩٥] عن المخالفات البيئية المتعلقة بنظافة الأسواق ، وعرض السلع ونظافتها ، مثل عدم عرض الحيوانات والطيور في أقفاص منفردة ، أو عرضها للبيع قبل الحصول على شهادة بيطرية تفيد خلوها من الأمراض ، أو عرض وبيع الطيور وأسماك الزينة والحيوانات

= ولا يجوز للمحكمة في حالة الإدانة أن تحكم في الأفعال المشار إليها في الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها ".

[٨٩٤] تنص المادة العاشرة من ذات اللائحة على أن " يعاقب بغرامة تزيد على ثلاثمائة دينار كويتي ولا تتجاوز ألف دينار كويتي كل من خالف المادة الأولى إذا تجاوزت المساحة المستغلة أربعة أمتار مربعة ، وفي حالة ثبوت الإدانة يجب الحكم أيضا بناء على طلب البلدية بالرسوم المستحقة لها ".

[٨٩٥] نصت المادة (٤٨) من لائحة الأسواق العامة على أن " يجوز قبول الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة لهذه اللائحة التي لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كويتي.

وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ، ويثبت ذلك في محضره ، وعلى المخالف الذي يرغب في الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية.

ولا يجوز للمحكمة في حالة الإدانة أن تحكم في الأفعال المشار إليها في الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها ".

الأليفة فى غير الأيام المقررة لذلك فى اللائحة ، أو عدم تنظيف موقع البيع ، ووضع المخلفات فى غير الأماكن المعدة لها. [٨٩٦]

كما تم فرض نظام الغرامة الإدارية كمقابل للصلح فى لائحة تنظيم أعمال نقل النفايات الصادرة بقرار وزير الدولة للشئون البلدية رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٢ المعدل بالقرار رقم (٨١) لسنة ٢٠٠٧ وذلك فى المادة الحادية عشرة مكرر الفقرة الثانية [٨٩٧] بشأن مخالفات بيئية عديدة وردت فى الفقرة الأولى من ذات المادة ، منها : نقل النفايات بدون اتباع الإجراءات التى تحددها اللائحة ، أو عدم تثبيت لافتات على المركبة التى يتم فيها النقل توضح نوع النفايات المنقولة ، أو فى حالة نقل النفايات فى مركبة غير معدة ومخصصة لهذا الغرض ، أو فى حالة عدم التزام الناقل بتغطية المركبة وتساقط النفايات منها. [٨٩٨]

كذلك تم تقرير نظام الغرامة الإدارية كمقابل للصلح فى لائحة المسالخ الصادرة بقرار وزير الدولة للشئون البلدية رقم (١١١) لسنة ٢٠٠٦ وذلك فى المادة الثامنة والعشرين [٨٩٩] ، وذلك عن المخالفات البيئية المنصوص عليها فى

---

[٨٩٦] راجع فى ذلك الفقرات أرقام (٧ – ٨ – ١٠ – ١١) من المادة ٤٣ من لائحة الأسواق العامة.

[٨٩٧] نصت الفقرة الثانية من المادة ١١ مكرر من لائحة تنظيم أعمال نقل النفايات على أن " يجوز قبول الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة لهذه اللائحة التى لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كويتى.

وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ويثبت ذلك فى محضره ، وعلى المخالف الذى يرغب فى الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية.

ولا يجوز للمحكمة فى حالة الإدانة أن تحكم فى الأفعال المشار إليها فى الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها ".

[٨٩٨] راجع البنود أرقام (٤ – ٥ – ٩ – ١١ – ١٢) من الفقرة الأولى من المادة الحادية عشرة مكرر.

[٨٩٩] نصت المادة (٢٨) من لائحة المسالخ على أن " يجوز قبول الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة لهذه اللائحة التى لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كويتى.

وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ويثبت ذلك فى محضره ، وعلى المخالف الذى يرغب فى الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من –

المادة الرابعة والعشرين من اللائحة ، ومنها : استعمال العنف والقسوة بغير مقتضى في معاملة المواشي والدواجن أثناء نقلها أو حجزها أو ذبحها في المسالخ ، وعدم اتباع المواصفات القياسية المعتمدة في وسائل نقل المواشي والدواجن ، أو نقل الذبائح ومخلفاتها في غير المواعيد المحددة من الجهة المختصة بالبلدية ، أو ذبح وتجهيز المواشي والدواجن دون الحصول على ترخيص بذلك ، وعدم الحصول على بطاقة صحية من البلدية ، وعدم تقديم شهادة صحية بخلو طالب الترخيص من الأمراض المعدية والجلدية ، وعدم المحافظة على النظافة العامة سواء في أماكن الذبح أو زي الأشخاص القائمين على ذلك ، أو تشغيل عامل مصاب بجروح أثناء العمل وعدم اكتمال شفائه ، أو الأكل أو التدخين أو وضع الأمتعة الشخصية داخل صالات الذبح ، أو فصل الأطراف قبل الحصول على إذن من طبيب المسلخ. [٩٠٠]

يُضاف إلى ما تقدم فقد تم اللجوء إلى نظام الغرامة الإدارية كمقابل للصلح في لائحة الزراعة للسكن الخاص والنموذجي الصادرة بقرار وزير الدولة للشئون البلدية رقم (١٧٢) لسنة ٢٠٠٧ في المادة الثالثة عشرة [٩٠١] ، وذلك بشأن المخالفات البيئية الواردة في اللائحة والتي لا تزيد الغرامة المقررة عنها على ثلاثمائة دينار .

= تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية.

ولا يجوز للمحكمة في حالة الإدانة أن تحكم في الأفعال المشار إليها في الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها ".

[٩٠٠] انظر الفقرات أرقام (٥ – ٦ – ٧ – ٨ – ٩ – ١١ – ١٢ – ١٨ – ١٩) من المادة الرابعة والعشرين من لائحة المسالخ.

[٩٠١] تنص المادة (١٣) من لائحة الزراعة للسكن الخاص والنموذجي على أنه " يجوز قبول طلب الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة لمواد وبنود اللائحة الأخرى التي تقل غرامتها عن ثلاثمائة دينار كويتي ، وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ، ويثبت ذلك في محضره ، وعلى المخالف الذي يرغب في الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية ولا يجوز للمحكمة في حالة الإدانة أن تحكم في الأفعال المشار إليها في الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها ".

ونعتقد أن هذا النص فى غير محله ذلك أن اللائحة المذكورة لم تتضمن غرامات تقل قيمتها عن ثلاثمائة دينار ، وقد يكون إدراج هذا النص فى اللائحة من قبيل النص العام الذى جرى إدراجه فى جميع اللوائح البلدية - السابق الحديث عنها – ولكن لا يوجد محل لإعماله.

وأخيراً تم اللجوء إلى نظام الغرامة الإدارية كمقابل للصلح فى لائحة تنظيم المقابر الصادرة بقرار وزير الدولة للشئون البلدية رقم (٧٢) لسنة ٢٠٠٦ وذلك فى المادة الحادية عشرة [٩٠٢] ، بشأن المخالفات المتعلقة ببيئة المقابر ، مثل: إجراء أى إضافات على القبور بشكل لا يتفق وأحكام الشريعة الإسلامية ، أو عدم الالتزام بالشروط والمواصفات التى تقررها البلدية بشأن شكل القبور ، أو عدم الالتزام بمواعيد زيارة القبور وضوابطها. [٩٠٣]

أما عن الوضع فى جمهورية مصر العربية فنجد أن المشرع يلجأ قليلاً للغرامة الإدارية فى صورتيها ، ويكون هذا اللجوء إما تطبيقاً لنص قانونى وذلك بقرار يصدر بالإرادة المنفردة عن الإدارة أو فى صورة مقابل للتصالح عن مخالفة من المخالفات البيئية ، فمن الأمثلة التى درج الفقه [٩٠٤] على تناولها بالنسبة

---

[٩٠٢] تنص المادة (١١) من لائحة المقابر على أن " يجوز قبول طلب الصلح من المخالف فيما يتعلق بالأفعال المخالفة لهذه اللائحة التى لا تزيد الغرامة المقررة فيها على ثلاثمائة دينار كويتى.
وعلى محرر المحضر بعد مواجهة المخالف بالمخالفة أن يعرض عليه الصلح فيها ، ويثبت ذلك فى محضره ، وعلى المخالف الذى يرغب فى الصلح أن يدفع خلال أسبوعين من تاريخ عرض الصلح عليه الحد الأدنى للغرامة المقررة للمخالفة المنسوبة إليه مع الرسوم والمصروفات المستحقة للبلدية.
ولا يجوز للمحكمة فى حالة الإدانة أن تحكم فى الأفعال المشار إليها فى الفقرة السابقة بعقوبة تقل عن مبلغ الصلح ، ويترتب على الصلح انقضاء الدعوى الجزائية وكافة آثارها ".

[٩٠٣] راجع المادتين (٢ – ٥) من لائحة تنظيم المقابر.

[٩٠٤] انظر : أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارى ، ظاهرة الحد من العقاب ، المرجع السابق، ص ٢٣٦ – أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإدارى الجنائى والصعوبات التى تحول دون تطوره ، مجلة الحقوق ، مارس ١٩٩٤ ، المرجع السابق ، ص ٣٢٢ – د. محمد حسن الكندرى ، المسئولية الجنائية عن التلوث البيئى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٤.

للصورة الأولى للغرامة الإدارية ما نص عليه القرار بقانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٦٣ بشأن الجمارك فى المادتين رقم (١١٥ - ١١٦) من فرض غرامة لا تقل عن جنيه واحد ولا تزيد عن خمسة جنيهات فى أحوال معينة ؛ منها عدم تمكين موظفى الجمارك من القيام بواجباتهم وممارسة حقهم فى التفتيش والمراجعة وطلب المستندات ، وعدم اتباع المخلصين الجمركيين الأنظمة التى تحدد واجباتهم ، أيضاً ما ورد فى المادة (١١٤) من ذات القانون من أنه يجوز لمدير الجمارك أن يفرض على ربابنة السفن ، وقادة الطائرات ، ووسائل النقل الأخرى غرامة إدارية فى عدة أحوال ؛ منها : عدم تقديم قائمة الشحن ، أو الرسو فى غير الأماكن المحددة ، أو عدم تمكين موظفى الجمارك من أداء واجباتهم ، وتقديم بيانات خاطئة عن منشأ البضاعة أو نوعها.

أما التطبيق الواضح لنظام الغرامة الإدارية فى نطاق المخالفات البيئية فى جمهورية مصر العربية فيأتى فى صورة مقابل الصلح . فعلى الرغم من عدم ورود أى نص على التصالح فى نطاق قانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ فإننا نجد هذه الغرامة مقررة بصورة صريحة فى قانون النظافة العامة رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ فى مادته التاسعة والتى نصت فى فقرتها الأخيرة على أن " ...... يجوز التصالح فى المخالفات التى تقع لعدم الالتزام بأحكام المادتين (١ - ٤) من هذا القانون ، مقابل أداء مبلغ خمسة جنيهات بالنسبة للمارة وعشرة جنيهات لغيرهم من المخالفين ، وذلك خلال أسبوع من تاريخ ضبط المخالفة ، وتنقضى الدعوى الجنائية بناءً على هذا التصالح ". [٩٠٥]

---

[٩٠٥] جدير بالذكر أن الفقرة الثالثة من المادة التاسعة من القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ قبل استبدالها بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ كانت تنص على أن " .... ويجوز التصالح فى الجرائم التى تقع بالمخالفة لأحكام المادتين الأولى والرابعة ، وتنقضى الدعوى العمومية تجاه المخالفين بدفع مبلغ عشرة جنيهات ، وذلك خلال ٢٤ ساعة من وقت تحرير محضر المخالفة ، وإخطار المخالف به.

والمخالفات البيئية التى يجوز التصالح عنها وفقاً لما تقدم هى تلك المتعلقة بوضع القمامة أو القاذورات أو المخلفات أو المياه القذرة فى غير الأماكن التى يحددها المجلس المحلى [٩٠٦] . أو المخالفات البيئية المتعلقة بالأمور الآتية: [٩٠٧]

أ- الاستحمام أو غسل الأدوات المنزلية أو الملابس أو الخضروات أو غيرها فى الفسقيات أو النافورات وكذلك فى مجارى المياه العامة إلا فى الأماكن المخصصة لذلك.

ب- قضاء الحاجة فى غير الأماكن المخصصة لهذا الغرض بدورات المياه.

جـ- غسل الحيوانات والعربات والمركبات فى غير الحظائر والأماكن المعدة لهذا الغرض.

د- مرور قطيع من الماشية أو الحيوانات فى غير الطرق والشوارع التى يحددها المجلس المحلى ، ويعتبر قطيعاً ما زاد عدده على ثلاثة.

هـ- وضع الحيوانات أو الدواجن فى الميادين والطرق والشوارع والممرات والحارات والأزقة سواء كانت عامة أم خاصة وكذلك فى مداخل المبانى أو مناورها أو شرفاتها.

ويلاحظ أن المشرع المصرى قد عمد فى التعديل الذى أدخله على المادة

= ويجوز للسلطة المختصة أن تطلب من القاضى الجزئى المختص الأمر بالتحفظ على المحل الذى يلقى بمخلفات أمامه متى كان فى ذلك خطر واضح على الصحة العامة ، وذلك بوضع الأختام عليه ، وذلك حتى يتم الفصل فى الدعوى ويكون للقاضى المختص إلغاء التحفظ فى أى وقت بناء على تظلم صاحب الشأن قبل الفصل فى الدعوى ، وينتهى التحفظ فى جميع الأحوال بإزالة المخالفة ".

[٩٠٦] راجع نص المادة الأولى من القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥.

[٩٠٧] راجع نص المادة الرابعة من القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥.

التاسعة الخاصة بالصلح بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ **من ناحية أولى** إلى التفرقة بشأن مقدار الغرامة المقابلة للصلح بين التصالح عن المخالفات التى تقع من المارين بالطرق العامة فجعل مقابل الصلح فيها خمسة جنيهات وبين تلك التى تقع من غيرهم سواء أصحاب المحلات أو المنازل المطلة على الطريق بحيث يكون مقابل الصلح بالنسبة لهم عشرة جنيهات ، **ومن ناحية ثانية** فإن المدة التى كان يجوز فيها الصلح ودفع مقابله كانت ٢٤ ساعة من وقت تحرير محضر المخالفة وإخطار المخالف به فى المادة قبل تعديلها وأصبحت أسبوعاً من تاريخ ضبط المخالفة بعد تعديل نص المادة ، **ومن ناحية ثالثة** فإن النص قبل تعديله كان يتضمن تدبيراً يجوز للسلطة المختصة أن تلجأ إليه بجوار الصلح وهو طلب إصدار أمر بالتحفظ على المحل الذى يلقى بمخلفات أمامه متى كان فى ذلك خطر واضح على الصحة العامة ، ويكون طلب هذا الأمر من القاضى الجزئى ويتم التظلم منه أمامه ويظل هذا الأمر بالتحفظ قائماً لحين الفصل بالدعوى أو إزالة أسباب المخالفة أو بالغائه من القاضى الجزئى بناءً على تظلم صاحب الشأن.

ونعتقد أن المشرع المصرى كان بحاجة إلى رفع مقابل الصلح لمبلغ أكثر من المقرر فى التعديل ، كما أنه ما كان له أن يطيل المدة التى يتم خلالها الصلح إذ من شأن ذلك أن يؤثر على الردع المنتظر من جزاء الغرامة الإدارية المقابلة للصلح . أما إلغاء إجراء التحفظ فقد يكون له ما يبرره فى أن السلطة المختصة يجوز لها أن تلجأ إليه دون ولوج طريق القضاء باعتباره إجراءً أو تدبيراً من تدابير الضبط الإدارى الخاص بالمحافظة على الصحة العامة ، وذلك على الوجه الذى سبق بيانه.

كما نجد قانون المرور المصرى رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون رقم (١٥٥) لسنة ١٩٩٩ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير الداخلية رقم (٢٧٧٧) لسنة ٢٠٠٢ قد قرر فى المادة رقم (٨٠) منه [٤٠٨] نظام الغرامة

---

[٤٠٨] **تنص المادة رقم (٨٠) من القانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون رقم (١٥٥) لسنة ١٩٩٩ بشأن المرور على أنه " دون إخلال بتطبيق القواعد والإجراءات المنصوص عليها فى المادة ١٨ (مكرراً) من قانون الإجراءات الجنائية بشأن التصالح فى مواد -**

الإدارية كمقابل للصلح عن عدة مخالفات بيئية تضر ببيئة الطرق العامة ، وأوضحت اللائحة التنفيذية للقانون ذلك فى المواد أرقام (٣٧٤ إلى ٣٧٩) ، ومن هذه المخالفات البيئية: استعمال الأنوار العالية المبهرة للبصر أو المصابيح الكاشفة أو أجهزة التنبيه على وجه مخالف للمقرر فى شأن استعمالها ، ومخالفة مركبات النقل لشروط وزن الحمولة أو ارتفاعها أو عرضها أو طولها. [٩٠٩]

ونعتقد أن سبب قلة حالات الغرامة الإدارية بصورتيها كأحد الجزاءات الإدارية لحماية البيئة فى نطاق التشريعات المصرية المتعلقة بالبيئة إنما يرتد إلى تركيز المشرع المصرى على الجزاءات الجنائية [٩١٠] والجزاءات الإدارية

= المخالفات والجنح ، يجوز التصالح فى الحالات المبينة فى المادة (٧٤) من هذا القانون ، متى قام المخالف بدفع مبلغ خمسة وعشرين جنيها بصفة فورية ، كما يجوز التصالح فى المخالفات الواردة بهذا القانون التى تقع من المشاة متى قام المخالف بدفع خمسة جنيهات.

ويقوم بتحرير محاضر التصالح ضباط شرطة المرور ، وينظم وزير الداخلية بقرار منه إجراءات التصالح المنصوص عليها فى الفقرة الأولى من هذه المادة ، ويترتب على التصالح انقضاء الدعوى الجنائية.

وفى جميع الأحوال لا يجوز التصالح فى الأحوال المنصوص عليها فى البند (٦) من المادة (٧٤) من هذا القانون ".

[٩٠٩] انظر : الفقرات أرقام (١ – ٨ – ٩) من المادة (٧٤) من قانون المرور المصرى وتعديلاته.

[٩١٠] فعلى سبيل المثال نجد أن المادة (٧٢) مكرر فقرة رقم (٢) من قانون المرور رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٣ المضافة بالقانون رقم (١٥٥) لسنة ١٩٩٩ قد فرضت جزاءً جنائيا على المخالفات البيئية التى تقع فى بيئة الطرق العامة حيث نصت على أن " مع عدم الإخلال بالتدابير المقررة فى هذا القانون أو بأية عقوبة أشد فى أى قانون آخر يُعاقب بغرامة لا تقل عن خمسين جنيها ولا تزيد على خمسمائة جنيه مع سحب رخصة القيادة لمدة لا تقل عن ثلاثين يوماً ولا تزيد على ستين يوماً ، كل قائد مركبة تسبب فى تلويث الطريق بإلقاء أية فضلات أو مخلفات بناء أو أية أشياء أخرى ، وكل من قاد مركبة فى الطريق تصدر أصواتاً مزعجة أو ينبعث منها دخان كثيف أو رائحة كريهة أو يتطاير من حمولتها أو يسيل منها مواد قابلة للاشتعال أو مضرة بالصحة العامة أو مؤثرة على صلاحية الطريق للمرور أو يتساقط من حمولتها ما ينال من سلامة الطريق أو يُشكل خطراً أو إيذاء لمستعمليه.=

الأخرى الأكثر فاعلية من الغرامة الإدارية مثل سحب الترخيص وغلق أو وقف المنشأة أو الأعمال المخالفة وهو ما سيأتي بيانه.

أما عن الوضع فى فرنسا فنجد أن المادة (٥١٤) من قانون البيئة الصادر فى عام ٢٠٠٠ تقرر أن لجهة الإدارة فرض غرامة مالية على المنشأة المصنفة الضارة بالبيئة التى تُخالف الاشتراطات والمعايير الواجب اتباعها بشأن البيئة ، وتُعادل هذه الغرامة قيمة الأعمال التى يجب على المنشأة المصنفة القيام بها لمحو الآثار الضارة بالبيئة التى ترتبت على فعلها ، على أن تودع هذه الغرامة فى الخزانة العامة وفى حالة قيام مستغل المنشأة المصنفة الضارة بالبيئة بإنجاز الأعمال التى من شأنها إصلاح الضرر البيئى ترد إليه الغرامة المدفوعة منه أو جزء منها بناءً على قرار من المحافظ. [٩١١]

وفى ذات الإطار فإنه يجوز لوزير البيئة الفرنسى أن يفرض غرامات مالية على مستغل المنشآت الخاصة بتخزين النفايات (Les Installations de stockage de déchets) فى حالة عدم تقديمها الضمانات المالية اللازمة لعدم الإضرار بالبيئة وذلك استناداً لنص المادة (L.541.26) وتعادل الغرامة المالية المذكورة ثلاثة أضعاف الفرق بين مقدار الضمان المالى المقدم من المنشأة ومقدار الضمان المالى الحقيقى شريطة ألا تتجاوز هذه الغرامة ٢٠٠ مليون فرنك فرنسى. [٩١٢]

– فإذا ارتكب قائد المركبة الفعل ذاته مرة ثانية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ ارتكابه الفعل السابق ، تُضاعف قيمة الغرامة المشار إليها مع سحب رخصة قيادته لمدة تسعين يوماً.
وفى حالة العود إلى الفعل ذاته مرة ثالثة خلال ستة أشهر من تاريخ ارتكابه الفعل الثانى ، يعاقب بالغرامة المشار إليها فى الفقرة السابقة ، مع سحب رخصة قيادته لمدة عام ".

[٩١١] راجع فى ذلك : د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ٢٣ وما بعدها.

[٩١٢] انظر تفصيلاً : د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص٢٧.

وفى سلطنة عمان لجأ المشرع العمانى لنظام الغرامات الإدارية كأحد الجزاءات الإدارية فى نطاق حماية البيئة وذلك فى الباب الخامس من القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٨٢ بشأن حماية البيئة ومكافحة التلوث . حيث قررت المادة (٢٨) من القانون المذكور فرض غرامة إدارية عن المخالفة البيئية المتعلقة بتصريف النفايات غير المطابق للمواصفات التى حددها القانون ، ومقدار هذه الغرامة مائة ريال عمانى عن اليوم الأول الذى تكتشف فيه المخالفة وتزاد بمعدل ١٠ % يومياً بعد ذلك ، ويتم تطبيق هذه الغرامة بقرار إدارى يصدر عن لجنة إدارية مكونة من مساعد نائب رئيس مجلس حماية البيئة ومكافحة التلوث ، وعضو من أعضائه يختاره نائب رئيس المجلس ، وسكرتير عام المجلس ، والخبير المختص بموضوع المخالفة ، ويصدر القرار بفرض الغرامة بأغلبية آراء أعضاء اللجنة فإن تساوت الأصوات رُجح الجانب الذى منه الرئيس ، ويجوز لكل ذى شأن أن يتظلم من القرار الصادر بالغرامة لنائب رئيس المجلس فى خلال أسبوعين من تاريخ إبلاغه بالقرار ويعرض نائب رئيس المجلس التظلم على المجلس للبت فيه خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ استلامه لهذا التظلم.

ونعتقد أن نظام الغرامات الإدارية الذى اتبعه المشرع العمانى فى هذه المادة يفاضل غيره من أنظمة الغرامات الإدارية البيئية السابق التعرض لها فى كل من الكويت ومصر ، فهو يحقق ردعاً أفضل وحماية أوفى للبيئة باعتبار أن مبلغ الغرامة يتزايد يوماً بعد يوم ما دامت المخالفة مستمرة ، مما يُعجل بإزالتها وتحقيق حماية سريعة للبيئة.

المطلب الثانى

المصادرة الإدارية

يقصد بالمصادرة نقل ملكية مال معين إلى الدولة دون مقابل [٩١٣] ، وقد بينت محكمة النقض المصرية المقصود بالمصادرة بقولها " ...... إجراء الغرض منه تمليك [٩١٤] الدولة أشياء مضبوطة - ذات صلة بجريمة - قهراً وبغير مقابل ".

وتعتبر المصادرة الإدارية أحد الجزاءات الإدارية المالية التى تلجأ إليها الإدارة من أجل حماية البيئة ، وهو جزاء ذو طبيعة عينية إذ ينصب على الشيئ محل المخالفة أكثر من اتجاهه نحو شخص المخالف . والواقع أن المصادرة الإدارية لها صور عديدة ، كما أنها تـثير تساؤلاً حول مدى مشروعيتها وبخاصة مع نص الدساتير على عدم مشروعيتها فى بعض جوانبها ، أيضاً نحن فى حاجة إلى بيان مدى تطبيق المصادرة الإدارية كأحد الجزاءات الإدارية البيئية.

صور المصادرة :

قد تكون المصادرة عامة أو خاصة ، وقد تكون وجوبية أو جوازية . فالمصادرة العامة هى التى يكون محلها كل ثروة الصادر ضده الحكم أو قرار المصادرة ، أما الخاصة فهى تلك التى تنصبُ على شيئ معين قد يكون جسم المخالفة أو يكون قد استعمل فيها أو تحصل عنها. [٩١٥]

---

[٩١٣] راجع بشأن تعريف المصادرة كأحد الجزاءات الإدارية المالية كلاً من : د. على فاضل حسن ، نظرية المصادرة فى القانون الجنائى المقارن ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ٦٥ - د. محمد سعد فودة ، النظام القانونى للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ١٢٤.

[٩١٤] انظر حكم محكمة النقض المصرية ، الصادر بجلسة ١٩٦٦/٥/١٧ ، مجموعة السنة ١٧ قضائية ، قاعدة رقم ١١٥ ، ص ٦٣٩ ، وحكمها الصادر بجلسة ١٩٨١/٦/١٠ ، مجموعة السنة ٣٢ قضائية ، قاعدة رقم ١١٥ ، ص ٦٥٣ ، وحكمها بجلسة ١٩٨٣/٣/١٦ ، مجموعة السنة ٣٤ قضائية ، قاعدة رقم ٧٧ ، ص ٣٨٤.

[٩١٥] راجع فى ذلك : أ.د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارى ظاهرة الحد من العقاب ، المرجع السابق ، ص ٢٢١.

كما أن المصادرة تكون وجوبية فى حالة إذا ما أوجب النص الذى قررها الحكم بها أو تطبيقها من الإدارة ، وتكون جوازية إذا ما ترك هذا الأمر لسلطة القاضى أو جهة الإدارة التقديرية. [٩١٦]

تعارض نظام المصادرة الإدارية مع المبادئ الدستورية العامة :

على أن نظام المصادرة الإدارية يصطدم بمبدأ دستورى هام لا تقوم قائمة للحقوق والحريات بدونه ، وهو مبدأ أن المصادرة العامة لا تجوز والمصادرة الخاصة لا تكون إلا بحكمٍ قضائى . وقد لقى هذا المبدأ تأكيداً له فى العديد من الوثائق الدستورية ، حيث نص عليه الدستور الكويتى فى المادة (١٩) منه والتى قررت أن " المصادرة العامة للأموال محظورة ، ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائى فى الأحوال المبينة بالقانون " ، كما نص عليه الدستور المصرى فى المادة (٣٦) منه إذ قرر أن " المصادرة العامة للأموال محظورة ، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائى ".

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا فى مصر بعدم دستورية قرار صدر من محافظ السويس بشأن صيد الأسماك الطازجة بميناء الأتكة حيث جاء فى هذا القرار " تُصادر الكميات موضوع المخالفة ووسيلة النقل ويُصرف منها فى حدود ٥٠ % للقائمين بالضبط ، ويعاقب مرتكب المخالفة بالحبس مدة لا تتجاوز ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين ".

حيث رأت المحكمة أن هذا القرار ينطوى على مخالفة للدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١ فى أكثر من ناحية ، فهو بالإضافة إلى تعارضه مع مبدأ " لا مصادر بغير حكم قضائى " فإنه يصطدم بمبدأ الشرعية المقرر فى المادة (٦٦)

---

[٩١٦] راجع بشأن الفرق بين المصادرة الوجوبية والجوازية : أ.د. غنام محمد غنام ، القانون الإدارى الجنائى والصعوبات التى تحول دون تطوره ، القسم الأول والثانى ، مجلة الحقوق ، الكويت ، مارس ١٩٩٤ ، المرجع السابق ، ص ٣٣٧ وما بعدها.

من الدستور المصرى. [٩١٧]

وحتى فى حالة عدم وجود نص فى الوثائق الدستورية على مبدأ عدم جواز المصادرة العامة وأن المصادرة الخاصة لا تكون إلا بحكم قضائى ، فإن ذلك لا يعنى عدم الأخذ به إذ يجد مصدره كذلك فى المصادر الأخرى للقواعد الدستورية سواء كانت عرفاً دستورياً أو مبادئ عليا تستوحى من روح الدساتير والأنظمة الدستورية. [٩١٨]

وفى ضوء هذا المبدأ الدستورى فإن المصادرة لا تكون إلا بحكم قضائى سواء كانت عقوبة أصلية أو كانت عقوبة تبعية ، أما المصادرة بقرار إدارى فتكون غير دستورية.

ويبدو أن كلاً من المشرع الكويتى والمصرى قد طبق هذا المبدأ الدستورى فى بعض الأحيان حيث قرر المشرع الكويتى ذلك فى المادة (١٢) من المرسوم بقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية الثروة السمكية إذ نصت على أن " مع عدم الإخلال بأى عقوبة أشد يعاقب كل من يخالف أحكام المواد الثانية والرابعة والخامسة والثامنة من هذا القانون بغرامة لا تزيد على خمسمائة دينار ولا تقل عن خمسين ديناراً ، ويجوز أن يُضاف إلى ذلك بحسب الأحوال مصادرة السفينة أو الأشياء المضبوطة أو الكفالة ، وسحب الترخيص نهائياً أو لأجل محدود ، وإزالة المخالفة .... ".

كما قرر المشرع المصرى ذات المبدأ فى المادة (٨٣ مكرر) من القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٥٥ المعدل بالقانون (٢٥٣) لسنة ١٩٥٥ فى شأن

---

[٩١٧] انظر تفصيلاً : حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى القضية رقم ١٦ لسنة ١١ قضائية " دستورية " بجلسة ٦ إبريل ١٩٩١ ، منشور بالجريدة الرسمية ، العدد ١٧ ، الصادر بتاريخ ١٩٩١/٤/٢٧.

[٩١٨] راجع بشأن مصادر القواعد الدستورية : أ.د. فؤاد محمد النادى : موجز القانون الدستورى المصرى وتطور الأنظمة الدستورية فى مصر ، مطبعة دار نشر الثقافة ، القاهرة ، ١٩٨٢ ، ص ١٣ وما بعدها – أ.د. عادل طالب الطبطبائى ، النظام الدستورى فى الكويت ، دراسة مقارنة ، الطبعة الرابعة ، ٢٠٠١ ، دون دار نشر ، ص ٣٧ وما بعدها.

مزاولة مهنة الصيدلة إذ نصت على أن " يُحظر إخراج الدواء من البلاد سواء كان مصنعاً فيها أو مستورداً ، بغير اتباع القواعد المنظمة لذلك ، والتى يصدر بها قرار من وزير الدولة للصحة ، ويعاقب كل من يخالف أحكام الفقرة السابقة بالحبس وغرامة لا تقل عن ٥٠٠ جنيه ولا تجاوز ١٠٠٠ جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين ، وتضاعف العقوبة فى حالة العود ، ويحكم فى جميع الأحوال بمصادرة الأدوية محل المخالفة ".

على أننا نجد أن كلا المشرعين قد خرق المبدأ فى بعض النصوص ، مما يثير مسألة شبه عدم دستوريتها ، فقد نصت المادة الثانية من قرار رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية رقم (١٣٦) لسنة ١٩٨٩ بشأن منع استخدام طريقة الصيد " الهبلة " بالمياه الاقليمية الكويتية على أن " تُصادر جميع معدات الصيد المستخدمة فى طريقة الصيد المشار إليها فى المادة السابقة ، فى حالة ضبطها على أى سفينة تُمارس الصيد بالمياه الاقليمية الكويتية .... ".

ونصت المادة الرابعة من ذات القرار على أن " تقوم إدارة الثروة السمكية بالهيئة بالتنسيق مع الإدارة المختصة بوزارة التجارة والصناعة بشأن ضبط ومصادرة المواد المستخدمة فى عمليات الصيد المنوه عنها .... ".

كما نص المشرع المصرى فى المادة (٦٤) من القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٥٥ المعدل بالقانون رقم (٢٥٣) لسنة ١٩٥٥ بشأن مزاولة مهنة الصيدلة على أن " لوزير الصحة العمومية بناء على توصية اللجنة الفنية لمراقبة الأدوية أن يُصدر قرارات بحظر التداول لأى مادة أو مستحضر صيدلى يرى فى تداوله ما يضر بالصحة العامة ، وفى هذه الحالة يُشطب تسجيل المستحضر من دفاتر الوزارة إن كان مسجلاً وتُصادر الكميات الموجودة منه إدارياً أينما وجدت دون أن يكون لأصحابها الحق فى الرجوع على الوزارة بأى تعويض ". [٩١٩]

---

[٩١٩] ومع تقديرنا بأن هذا النص سابقاً على صدور الدستور المصرى عام ١٩٧١ والذى قرر فى المادة (٣٦) مبدأ عدم جواز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائى وبالتالى يكون نص القانون المذكور قد ألغى ضمنياً من تاريخ نفاذ الدستور تأسيساً على العلو الشكلى لنصوص –

المطلب الثالث

الحرمان من الامتيازات

يُقصد بالحرمان من الامتيازات كأحد الجزاءات الإدارية البيئية حرمان المنشآت أو أصحاب الحرف والمهن من بعض المزايا المالية أو العينية التى تمنحها لهم جهة الإدارة إما تشجيعاً لهم فى حرفهم أو لإعانتهم بسبب تأثر حرفهم بالإجراءات التى تتخذها الدولة من أجل حماية البيئة ، إذا ما ارتكبوا أفعالا من شأنها الإضرار بالبيئة أو أخلوا بالتزام واقع عليهم بالحفاظ عليها . ويأخذ هذا الحرمان صورتين رئيسيتين هما وقف أو إلغاء الدعم ، أو إلغاء الإعفاءات الضريبية أو الجمركية.

أولاً : وقف أو إلغاء الدعم :

يُعتبر وقف أو إلغاء الدعم من صور الجزاءات الإدارية المالية التى ترمى الإدارة من ورائها إلى حماية البيئة . فطبقاً لقانون إنشاء الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية رقم (٩٤) لسنة ١٩٨٣ تقوم الهيئة بمنح

= الدستور باعتبار أن الدستور المصرى دستوراً جامداً ، إلا أننا نعتقد أن النص ما زال سارياً ويمكن تطبيقه ولا يمكن إلغاؤه إلا إذا كشفت المحكمة الدستورية فى مصر عن عدم دستوريته إذا أُقيمت الدعوى أمامها سواء عن طريق الدفع أو الإحالة أو التصدى . راجع بشأن العلو الشكلى لنصوص الدستور ، وأهمية الرقابة على دستورية القوانين ، ووسائل اتصال المحكمة الدستورية العليا بالدعوى فى مصر : أ.د. محمد رفعت عبد الوهاب ، رقابة دستورية القوانين (المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ١٣ ، ص ٢٨٨ – أ.د. فؤاد محمد النادى ، موجز القانون الدستورى المصرى وتطور الأنظمة الدستورية فى مصر ، المرجع السابق ، ص ٦٩ وما بعدها – وراجع بشأن مبدأ العلو الشكلى لنصوص الدستور وطرق اتصال المحكمة الدستورية العليا بالدعوى الدستورية فى الكويت وأوجه الاختلاف بينها وبين الوضع فى مصر : أ.د. عادل الطبطبائى ، النظام الدستورى فى الكويت ، المرجع السابق ، ص ١٥٣، ص ١٠٨٧.

المزارعين ومربى الأبقار وصيادى الأسماك بعض المبالغ المالية كدعم [٩٢٠] وذلك لإعانتهم على تطوير مهنهم ومعيشتهم والمحافظة على الثروة الزراعية والحيوانية والسمكية كأحد أهم مكونات العنصر الطبيعى للبيئة ، خاصة وأن التدابير والقرارات التى يتم اتخاذها من قبل الهيئة بغرض حماية البيئة قد تؤثر على مهن هؤلاء الأشخاص . وفى هذا الإطار صدر قرار رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية رقم (٢٨) لسنة ١٩٨٦ بشأن صيادى الأسماك ، حيث قرر فى المادة الأولى منه صرف دعم نقدى لصيادى الأسماك بشرط أن يكونوا حاصلين على تراخيص صيد صادرة عن إدارة الثروة السمكية بالهيئة . وتتحدد فئات الدعم المقررة حسب المادة الأولى من هذا القرار بالنظر إلى نوع مركب الصيد المرخص لها بحسب مادة صنعها . وقد وضعت المادة الثالثة [٩٢١] عدة شروط لاستحقاق صيادى الأسماك لهذا الدعم ، ويوقف صرف هذا الدعم إذا خالف مالك مركب الصيد القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية الثروة السمكية والقرارات المنفذة له . وهذا القانون يتضمن إجراءات وتدابير غرضها

---

[٩٢٠] راجع بخصوص ذلك نص المادتين التاسعة والعاشرة من القانون رقم (٩٤) لسنة ١٩٨٣ بإنشاء الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية.

[٩٢١] تنص المادة الثالثة من قرار الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية رقم (٢٨) لسنة ١٩٨٦ على أن : " يجب توافر الشروط الآتية لصرف الدعم :

١- أن يكون مالك مركب الصيد حاصلاً على ترخيص صيد سارى المفعول عند صدور هذا القرار صادراً عن إدارة الثروة السمكية بالهيئة.

٢- يُصرف الدعم عن (خمس) سفن بحد أقصى للمالك الواحد سواء كانت من نوع واحد أو من الأنواع مجتمعة.

٣- أن يكون نشاط مركب الصيد مستمراً فى ممارسة مهنة الصيد ، ولإدارة الثروة السمكية بالهيئة أن تتأكد من ذلك من واقع الدفاتر والسجلات ووفقاً للشروط والمقاييس التى تراها مناسبة.

٤- ألا يكون قد صدر بحق مالك مركب الصيد حكماً قضائياً لمخالفته المرسوم بالقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية الثروة السمكية والقرارات المنفذة له.

٥- لا يصرف الدعم إلا بعد إبراء ذمة مالك مركب الصيد من أية التزامات من قبل إدارة الثروة السمكية بالهيئة. "

حماية بيئة الأحياء البحرية ، كتحديد الأجهزة والمعدات الجائز استخدامها فى الصيد ومواصفاتها ، وتحريم استخدام وسائل معينة فى الصيد مثل المواد الضارة بنمو وتكاثر وهجرة الأسماك والأحياء البحرية الأخرى ، وتحديد أحجام الأسماك والأحياء البحرية الأخرى التى لا يجوز صيد ما هو أقل منها ، وتحديد فتحات الشباك والمعدات الأخرى التى تستخدم فى الصيد إلى آخر ما جاء بهذا القانون. (٩٢٢)

---

(٩٢٢) تنص المادة الثامنة من المرسوم بقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية الثروة السمكية على أنه " يصدر الوزير المختص بالتعاون مع الجهات المعنية اللوائح المنظمة للصيد ، وعلى وجه الخصوص ما يتعلق بالآتى :

١- الشروط والأحكام الخاصة بالتراخيص المنصوص عليها فى هذا القانون.
٢- فرض رسوم التراخيص المذكورة وتحديد فئاتها وكيفية سدادها ، وحالات الإعفاء منها.
٣- إلزام سفن الصيد بوضع أرقام أو علامات مميزة لها.
٤- تعيين ما يجب توافره فى سفن الصيد من جهة الشكل والمتانة والحجم وشروط السلامة وسائر المواصفات.
٥- تحديد الأجهزة والمعدات الجائز استخدامها فى الصيد ومواصفاتها وتحريم استخدام وسائل معينة.
٦- تحريم استعمال المواد الضارة بنمو وتكاثر وهجرة الأسمك والأحياء البحرية الأخرى.
٧- تحديد أحجام الأسماك والأحياء البحرية الأخرى التى لا يجوز صيد ما هو أقل منها.
٨- تحديد فتحات الشباك والمعدات الأخرى التى تستخدم فى الصيد.
٩- تحريم صيد أنواع معينة من الأسماك أو الأحياء البحرية الأخرى لأجل معين أو غير معين فى كل أو بعض مناطق المياه البحرية.
١٠- تحريم ما فيه مساس بالأعشاب أو النباتات المائية وغيرها من مأوى الأحياء البحرية.
١١- منع الصيد إطلاقاً أو بوسائل معينة خلال أجل محدود أو غير محدود فى كل المناطق أو بعضها.
١٢- تحديد كميات الأسماك والأحياء الأخرى التى يصرح بصيدها فى مواسم معينة.
١٣- تحديد الشروط الصحية الواجب مراعاتها للمحافظة على الأسماك والأحياء البحرية الأخرى وتجنب فسادها.
١٤- تنظيم الدفاتر والمستندات التى يلتزم بإمساكها المشتغلون بالصيد ، وتحديد البيانات التى يتعين عليهم إخطار الجهة الإدارية المختصة بها.
١٥- تنظيم الخدمات للمشتغلين بالصيد.

أيضاً قررت المادة الثالثة من قرار رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية رقم (١٢) لسنة ١٩٨٧ بشأن تنظيم دخول وخروج الأبقار والحيوانات بمزارع اتحاد منتجي الألبان الطازجة ، وقف صرف دعم الحليب الطازج لمدة لا تقل عن شهر لأى منتج من أصحاب المزارع المذكورة إذا ما أخل بحكم المادة الأولى من هذا القرار . وتتعلق المادة الأولى بفرض حظر على أصحاب المزارع من أعضاء اتحاد منتجي الألبان الطازجة بعدم إدخال أبقارهم أو أى حيوانات أخرى إلى مزارعهم أو إخراجها منها إلا بعد إجراء الفحص الطبى البيطرى عليها ، والحصول على تصريح كتابى من إدارة الصحة الحيوانية بالهيئة يفيد الموافقة على دخولها أو خروجها . ولعل السبب فى وضع هذا الحظر والجزاء المقرر عنه هو تجنب نقل الأمراض المعدية إلى الأبقار المنتجة للألبان ، سواء من أبقار أخرى أو أى نوع آخر من الحيوانات ، والهدف الرئيسى فى ذلك هو المحافظة على بيئة الثروة الحيوانية وصحة مستهلكى الألبان.

ثانياً : إلغاء الاعفاءات الضريبية أو الجمركية :

حيث قررت المادة (١٤) من قانون الصناعة الكويتى رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦ – من أجل تشجيع الصناعة – لوزير التجارة والصناعة بناءً على اقتراح مجلس إدارة الهيئة العامة للصناعة أن يُصدر قراراً بإعفاء المنشآت الصناعية كلياً أو جزئياً من الرسوم الجمركية على وارداتها من الآلات والمعدات وقطع الغيار التى تحتاجها أو المواد الأولية أو السلع الوسيطة أو البضائع نصف المصنعة لأغراضها الإنتاجية.

ثم جاءت المادة (٣٩) من ذات القانون فقررت جواز حرمان المنشآت أو الحرف من هذه المزايا فى حالة ارتكاب أى مخالفة لأحكام قانون الصناعة ولائحته التنفيذية ، ومنها مخالفة الاشتراطات البيئية وتخصيص القسائم الصناعية ، وتقليل التلوث فى بيئة العمل.

المبحث الثانى

الجزاءات الإدارية البيئية غير المالية

تناولنا فى المبحث الأول من هذا الفصل الجزاءات البيئية المالية ، وقلنا إنها تلك الجزاءات التى تؤثر بصورة مباشرة فى الذمة المالية للشخص المخالف الذى تطبق عليه هذه الجزاءات ، وبقى لنا أن نتعرض للجزاءات الإدارية غير المالية ، وقد ذكرنا أن تسمية هذه الجزاءات بغير المالية لا ينبع من كونها لا تمارس أى تأثير على النواحى المالية للمخالف ، وإنما فقط وإن كان لها تأثير على ذمته المالية فإن ذلك يكون بطريقة غير مباشرة.

والواقع أنه ليس معنى عدم مساس هذه الجزاءات بالذمة المالية للمخالف بصورة مباشرة أنها جزاءات أيسر على المخالف من الجزاءات المالية وإنما العكس قد يكون صحيحاً فى بعض أنواع هذه الجزاءات ، لا سيما وأنها تمس أو تقيد حقوقاً وحريات هامة بالنسبة للمخالف الذى توقع عليه ، مثل حقه فى العمل ، وحرية التجارة والصناعة مما يجعلها أكثر ردعاً وأهمية لحماية البيئة فى بعض صورها.

والواقع أن الجزاءات الإدارية غير المالية التى تهدف إلى حماية البيئة تتعدد بحسب التشريعات المنظمة للبيئة وظروف كل دولة [٩٢٣] إلا أنه يمكن القول

---

[٩٢٣] درجت بعض التشريعات وبعض الكتابات الفقهية على تناول الإنذار والتنبيه والتحفظ من بين الجزاءات الإدارية غير المالية والتى تهدف إلى حماية البيئة ، راجع المادة (٣٩) من قانون الصناعة الكويتى رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦ وأ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص ٣١٤ - د. محمد حسن الكندرى ، المسئولية الجنائية عن التلوث البيئى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٨.

والواقع أننا نرى أن الإنذار والتنبيه ما هى إلا إجراءات تمهيدية سابقة على إيقاع الجزاء الإدارى الغرض منها توعية المخالف وتنبيهه إلى أفعاله المخلة بالبيئة ليعمل على إصلاحها بنفسه توقياً لإيقاع الجزاء الإدارى عليه فى حالة استمرار أو تكرر المخالفة منه.

أما التحفظ فهو مجرد تدبير الغرض منه الوقاية من خطر الشئ المتحفظ عليه على البيئة ، وعليه فإنه يدخل فى تدابير الضبط الإدارى السابق تناولها باعتبار أن الهدف منه الوقاية وليس الردع والجزاء.

إن هناك بعض الجزاءات الإدارية غير المالية الرئيسية التى تنص عليها غالبية التشريعات البيئية والتى تمارس دوراً أكثر أهمية فى حماية البيئة ، لذلك سوف نعمد إلى تناولها فى ثلاثة مطالب ، حيث نتعرض فى أولها : إلى وقف أو غلق المنشأة أو النشاط ، ونتناول فى ثانيها : وقف أو سحب أو إلغاء الترخيص ، وفى ثالثها : إزالة المخالفات البيئية على نفقة المخالف.

المطلب الأول

غلق المنشأة أو وقف النشاط

يُعتبر غلق المنشأة أو وقف النشاط جزاء عينياً ، الغرض منه منع المنشأة من مزاولة أنشطتها التى تضر بالبيئة ، أو على أقل تقدير وقف نشاط معين لها لما يسببه هذا النشاط من إضرار بالبيئة . ويعتبر هذا الجزاء مؤقتاً لحين القضاء على أسباب إلحاق الضرر بالبيئة أو إصلاح آثارها على أقل تقدير، وهو جزاء فعال من حيث كونه يضع حداً للأنشطة الخطرة على البيئة أو صحة وسلامة الإنسان بصورة مباشرة وسريعة ، مما يساعد كثيراً فى عدم تكرار هذه الأفعال المخلة بالبيئة مستقبلاً. [٩٢٤]

لذلك كثيراً ما تنص التشريعات على جزاء غلق المنشأة أو وقف النشاط ، سواء كعقوبة تبعية أو تكميلية للعقوبة الجنائية [٩٢٥] المقررة عن الفعل المضر

---

[٩٢٤] راجع فى تفصيل أكثر كلاً من : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٥١ – د. فرج صالح الهريش ، جرائم تلويث البيئة ، المرجع السابق ، ص ٤٩٧.

[٩٢٥] من ذلك ما نصت عليه المادة (٢٦) من لائحة المسالخ الصادرة بقرار وزير الدولة لشئون البلدية رقم (١١١) لسنة ٢٠٠٦ " للمحكمة فى حالة ثبوت الإدانة الحكم فضلاً عن عقوبة الغرامة بمصادرة وسحب الترخيص نهائياً أو لمدة معينة والغلق النهائى أو المؤقت والإزالة وتصحيح الأعمال المخالفة ورد الشيئ إلى أصله " وما ورد فى المادة (٢٢) من لائحة الإعلانات رقم (١٥٠) لسنة ٢٠٠٦ من أنه " يجوز للمحكمة فى حالة ثبوت الإدانة الحكم فضلاً عن الغرامة بإزالة الإعلان المخالف أو مصادرته أو مصادرة المواد المستعملة فيه وسحب ترخيص الإعلان نهائياً أو لمدة معينة وتصحيح الأعمال المخالفة ورد الشيئ إلى أصله والغلق النهائى أو المؤقت بحسب الأحوال ".

بالبيئة ، أو كجزاء أصلى تملك الإدارة البيئية حق توقيعه بقرار إدارى منها . وسوف نتعرض إلى هذه الصورة الأخيرة - باعتبارها تمثل صورة للجزاءات الإدارية - فى القانون الكويتى والتشريعات المقارنة.

أولاً : جزاء غلق المنشأة أو وقف النشاط فى القانون الكويتى :

لجأت التشريعات البيئية فى الكويت إلى جزاء وقف النشاط أو غلق المنشأة كثيراً ، بغية ردع مرتكب الأفعال المخلة بالبيئة ، فنجد أن قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة بالكويت رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ والمعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ قد عهد فى المادة الثامنة منه لمجلس إدارة الهيئة العامة للبيئة بوضع النظم والاشتراطات الواجب توافرها عن تحديد موقع المشروع أو النشاط أو إنشاء أو استخدام أو إزالة أى منشأة أو إنتاج مواد أو القيام بعمليات أو أى نشاط آخر يؤدى إلى تلويث البيئة ، وعهدت ذات المادة للهيئة فى حالة مخالفة هذه النظم والاشتراطات أن تطلب من الجهات المعنية وقف تنفيذ المشروع أو الأنشطة المخالفة.

كذلك أعطت المادة العاشرة من ذات القانون للمجلس الأعلى للهيئة - بناء على اقتراح مجلس إدارة الهيئة ، وبعد اخطار الجهة الرسمية المعنية - أن يقرر وقف العمل بأى منشأة أو نشاط ، أو منع استعمال أى أداة أو مادة منعاً جزئياً أو كلياً ، إذا ترتب على استمرار العمل أو الاستعمال تلويث للبيئة ، ويكون هذا الوقف لمدة لا تجاوز أسبوعاً يجوز مدها إلى أسبوع آخر.

وقد سبق أن ذكرنا أن هذا الجزاء منذ تقريره لم يتم استخدامه ولو لمرة واحدة ، وذلك بسبب اختصاص المجلس الأعلى للهيئة العامة للبيئة بإصدار هذه الجزاءات صعوبة دعوة المجلس الأعلى للهيئة للاجتماع لإصدار مثل هذه القرارات خاصة مع تشكيله برئاسة النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء وعضوية مجموعة من الوزراء تمنعهم المهام الأخرى المسندة إليهم من المرونة فى الاجتماع. [٩٢٦]

كما نصت المادة (٣٩) من قانون الصناعة الكويتى رقم (٥٦) لسنة

---

[٩٢٦] راجع فى تفصيل أكثر ما سبق ذكره بالباب الثانى من البحث ص ١٣٦.

١٩٩٦ على جزاء الإيقاف الإدارى للنشاط ، وذلك فى حالة ارتكاب أى مخالفة لأحكام القانون أو لائحته التنفيذية ، مثل عدم التقيد بكافة الاشتراطات التى تـضعها الجهـات الحكومية المختلفة للمحافظة على البيئة والأمن العام [٩٢٧] ، أو عدم اتخاذ الاحتياطـات الكافية للسلامة الصناعية والوقاية من الحريق ، أو عدم المحافظة على نظافة الطـرق العامة والميادين والأرصفة من المخلفات الناتجة عن النشاط ، أو عدم مراعاة القواعـد المحلية والدولية الخاصة بحماية البيئة ، ومدى مطابقة النشاط لتلك القواعد. [٩٢٨]

وبجوار الإيقاف الإدارى المنصوص عليه فى المادة (٣٩) مـن قـانون الصناعة الكويتى نجد أن المادة (٤٣) من ذات القانون [٩٢٩] قد أعطت لـرئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للصناعة الحق فى أن يأمر بـإغلاق المنـشأة أو مقـر الحرفة الصناعية التى لم تحصل على ترخيص ، وهذا الغلق يعتبر جزاء إدارياً إذ إنه يصدر عن جهة إدارية وليس بالتبعية لعقوبة جنائية.

وقد طـُبق هذا الجزاء بالفعل على أحد المصانع نظراً لما ثبت من واقـع محاضر الضبط للمصنع وما تم فيها من إحالة للنيابة العامة من أن هـذا المـصنع يُدار بدون ترخيص. [٩٣٠]

---

[٩٢٧] راجع الفقرة الأخيرة من المادة السابعة من قانون الصناعة الكويتى رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦.

[٩٢٨] راجع الفقرات (١١ – ١٣ – ١٧) من المادة (٢٩) من قانون الصناعة الكـويتى رقـم (٥٦) لسنة ١٩٩٦ ، وأيضاً الفقرة الخامسة من المادة (٣٦) من اللائحة التنفيذية للقانون.

[٩٢٩] تنص المادة (٤٣) من قانون الصناعة الكويتى رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦ على أن "مـع عـدم الإخلال بأى عقوبة أشد مقررة فى أى قانون آخر، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثـلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على ثلاثة آلاف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين ، كل من أقـام مشروعاً صناعياً أو أحدث أى تغيير فى منشأة أو حرفة صناعية قائمة من حيث السعة أو الحجم أو الموقع أو الغرض الصناعى دون الحصول على ترخيص بذلك طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ويجوز لرئيس مجلس إدارة الهيئة أن يأمر بإغلاق المنـشأة أو مقـر الحرفة الصناعية التى لم تحصل على ترخيص".

[٩٣٠] راجع فى ذلك القرار الوزارى رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٦ بشأن إغـلاق مـصنع الـشركة البريطانية للخرسانة المسلحة فى منطقة ميناء عبد الله " الشعيبة الغربية " لممارستها نشاطاً صناعياً بدون الحصول على ترخيص صناعى ، منشور فى الجريدة الرسـمية ، الكويـت اليوم ، العدد ٧٨٣ ، السنة الثانية والخمسون ، الصادر بتاريخ ٢٧ / ٨ / ٢٠٠٦.

كذلك ورد النص على جزائى وقف النشاط والغلق الإدارى فى المادة الحادية والعشرين من لائحة المسالخ بالكويت الصادر بقرار وزير الدولة لشئون البلدية رقم (١١١) لسنة ٢٠٠٦ ، حيث أعطت لمدير عام البلدية أو مساعده المختص فى حالة ما إذا كان فى استمرار تشغيل المسلخ خطر يهدد الصحة العامة أن يأمر بإيقاف نشاطه حتى يتم استيفاء الاشتراطات المطلوبة خلال مدة محددة. [٩٣١] وإيقاف النشاط جزاء خطير يترتب عليه وقف كافة المعاملات الإدارية للمسلخ دون غلقه ، وقد أجازت المادة اللجوء إلى جزاء الغلق الإدارى ولكن بشرط موافقة مدير عام البلدية ، ونعتقد أنه لا يتم اللجوء إلى جزاء الغلق إلا فى حالة عدم استيفاء الاشتراطات المطلوبة فى المسلخ خلال المدة التى حددتها البلدية وكان النشاط فيها موقوفاً ، وهذا يُفهم من تقديم نص المادة لجزاء الإيقاف على الغلق من ناحية ، وكون الغلق لا يتم إلا بموافقة مدير عام البلدية مما يدل على أنه جزاء أشد من الإيقاف من ناحية أخرى.

كما نجد تطبيقاً لجزاء وقف النشاط فى المادة السادسة [٩٣٢] من لائحة الأسواق العامة فى الكويت الصادر بقرار وزير الدولة لشئون البلدية رقم (١٥١) لسنة ٢٠٠٦ ، إذ جعلت من عدم استيفاء المخالف للشروط والضوابط والأحكام التى وضعتها اللائحة لتنظيم الأسواق مبرراً لوقف مزاولته للعمل فى السوق لمدة لا تزيد على أسبوع ، وعند تكرار المخالفة تكون مدة وقف مزاولة النشاط لا تزيد على شهر ، ويكون الوقف بقرار يصدر من الإدارة المختصة بمراقبة الأسواق.

ثانياً : جزاء غلق المنشأة وإيقاف النشاط فى القانون المصرى :

ورد النص على جزائى غلق المنشأة وإيقاف النشاط فى بعض التشريعات المصرية المتعلقة بحماية البيئة ، من ذلك ما نصت عليه المادة (١٢) من القانون

---

[٩٣١] انظر المادة (٢١) من لائحة المسالخ الصادرة بقرار وزير الدولة لشئون البلدية ، رقم (١١١) لسنة ٢٠٠٦ ، الصادر بتاريخ ٢٨ يونيو ٢٠٠٦.

[٩٣٢] انظر المادة (٦) من لائحة الأسواق العامة فى الكويت ، الصادرة بقرار وزير الدولة لشئون البلدية ، رقم (١٥١) لسنة ٢٠٠٦ ، الصادر بتاريخ ٢١ أكتوبر ٢٠٠٦.

رقم (٤٥٣) لسنة ١٩٥٤ فى شأن المحال الصناعية والتجارية وغيرها من المحال المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة ، إذ أعطت لمدير عام إدارة الرخص – بناءً على اقتراح فرع الإدارة الذى يقع فى دائرته المحل – الحق فى إصدار قرار مسبب بإيقاف إدارة المحل كلياً أو جزئياً ، ويكون هذا القرار واجب النفاذ بالطريق الإدارى وذلك فى حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام نتيجة لإدارة المحل.

كما قررت المادة (٢٩) من القانون رقم (٣٧١) لسنة ١٩٥٦ بشأن المحال العامة إغلاق المحل إدارياً فى عدة أحوال – يتم فيها إحداث أضرار بالبيئة سواء من الناحية الصحية أو الأمنية – ومن هذه الأحوال وود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام نتيجة لإدارة المحل ، أو بيع المخدرات أو السماح بتداولها أو تعاطيها فى المحل أو وقوع أفعال مخلة بالآداب والنظام أكثر من مرة. [٩٢٣]

وفى إطار المحافظة على البيئة العمرانية نجد أن المادة (١٥) من القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٧٦ فى شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء فى مصر قد قررت وقف أعمال البناء المخالفة بالطريق الإدارى ، ويصدر بالوقف قرار مسبب من الجهة الإدارية. كما قررت المادة (٦١) من القانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٢ بشأن التخطيط العمرانى بأن توقف الأعمال المخالفة لأحكام القانون أو لائحته التنفيذية بالطريق الإدارى ويكون الوقف بقرار مسبب يصدر من الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم.

وفى إطار حماية الشواطئ البحرية وخط المسار الطبيعى للشاطئ بجمهورية مصر العربية نص قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ فى المادة (٧٥) منه على جزاء وقف العمل إدارياً ، وذلك بالنسبة للأعمال والإنشاءات التى من

---

[٩٢٣] وقد ورد النص على جزاء الغلق الإدارى فى المادة (٣٠) من القانون رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٥٦ فى شأن الملاهى ، وذلك لذات الأسباب التى يتم فيها غلق المحال بصفة عامة والمذكور بالمتن.

شأنها المساس بخط المسار الطبيعي للشاطئ أو تعديله دخولاً فى مياه البحر لأكثر من المسافة التى يحددها القانون. [٩٣٤]

ثالثاً : تطبيق جزاء الغلق ووقف النشاط فى بعض التشريعات المقارنة الأخرى :

ففى فرنسا يحق للمحافظ طبقاً لنص المادة (L.514.2) من تقنين البيئة فى حالة عدم اتباع المنشأة المصنفة لشروط الترخيص الصادر بتشغيلها اتخاذ قرار إدارى بإغلاقها ، ويتمتع المحافظ فى ذلك بسلطة تقديرية واسعة. [٩٣٥] وقد قضى مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الخصوص بأن " قرار المحافظ بإغلاق المنشأة المصنفة التى ترفض توفيق أوضاعها القانونية بالإبلاغ أو الترخيص يُعد إجراءاً ضرورياً " [٩٣٦]، وقضت المحكة الإدارية الاستئنافية لمدينة Nancy بأن المحافظ يستطيع اتخاذ قرار بإغلاق المنشأة المخالفة بصورة جزئية. [٩٣٧]

وفى المملكة الأردنية الهاشمية قررت المادة (٢٢) من القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥ بشأن حماية البيئة فى الفقرة (ب) على أنه يجوز للمدير العام أو من يفوضه أن يوجه إنذاراً خطياً للمنشأة المخالفة ، فإذا لم تزل المنشأة الأسباب الداعية لذلك ، يتم الإحالة للمحكمة ، إلا أن النص أجاز للمدير العام إغلاق المنشأة فى حالة ما إذا كانت المخالفة جسيمة.

كما أجازت المادة (١٠) من قانون الحرف والصناعات والمحال الصناعية والتجارية الأردنى رقم (١٦) لسنة ١٩٥٣ للحاكم الإدارى الذى يقع المحل فى دائرة عمله ، بناءً على طلب وزارة الصحة أن يصدر قراراً بإغلاق

---

[٩٣٤] راجع المواد (٧٣ – ٧٤ – ٧٥) من قانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤.

[٩٣٥] انظر د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ٢٥.

[٩٣٦]

- C.E. 20 Février , 1987 , chevalerias, Rec . No. 70751.

[٩٣٧]

- CAA de Nancy, 19 Février , 1991, Soc. Soechinor, Rec . No. 89*NC*00896.

المحل مؤقتاً إلى أن تقضى المحكمة المختصة فى المخالفة. وكانت المادة رقم (٧) من ذات القانون قد حددت تلك المخالفات بالدخان والروائح والضوضاء ، وإفساد المياه. [٩٣٨]

أما عن الوضع فى الجمهورية اللبنانية فقد اشتمل قانون حماية البيئة رقم (٤٤٤) لسنة ٢٠٠٢ على بعض التدابير الإدارية التى وردت فى الباب السادس من القانون ، حيث قررت المادة السابعة والخمسون اتخاذ تدابير إدارية فى حق المخالفين ويكون ذلك بعد توجيه إنذار خطى يتم تبليغه بالطريقة الإدارية ، ومن هذه التدابير تعليق الترخيص للنشاط ومنع نشاط معين بسبب أخطار جسيمة يسببها للبيئة ، واتخاذ كل تدبير آخر يهدف إلى حماية البيئة.

ونجد فى دولة الإمارات العربية المتحدة أيضاً بعض الأمثلة على جزاء الغلق الإدارى للمنشأة ، منها : ما نص عليه القانون الاتحادى رقم (٤) لسنة ١٩٨٣ فى شأن مزاولة مهنة الصيدلة والمستحضرات الصيدلانية من إغلاق المنشأة لمدة لا تتجاوز ستة أشهر . وقد تم تطبيق هذا الجزاء بالفعل حيث تم خلال عام ٢٠٠٤ إغلاق ١٤ منشأة لمدد متفاوته. [٩٣٩]

المطلب الثانى

سحب أو إلغاء الترخيص

سحب أو إلغاء الترخيص هو عبارة عن جزاء إدارى يصدر بقرار فردى من جهة الإدارة ، وذلك لإخلال المرخص له ومخالفته للقوانين واللوائح ومن بينها التشريعات التى تنظم الوسط البيئى وتعمل على حمايته.

---

[٩٣٨] لمزيد من التفصيل راجع : د. خالد خليل الظاهر ، قانون حماية البيئة فى الأردن ، دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص ٥٠.

[٩٣٩] انظر فى تفصيل ذلك : أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص٣١٨.

ويُعد إلغاء الترخيص من أقسى الجزاءات الإدارية البيئية التى يمكن أن تواجهها منشأة ما لإخلالها بالبيئة. [940] فإذا كان جزاءاً غلق المنشأة أو وقف النشاط السابق تناولهما هما جزائين مؤقتين يدوران وجوداً وعدماً مع توافر الأفعال والسلوكيات المخلة بالبيئة فى نشاط المنشأة وعملها فإن جزاء إلغاء الترخيص هو جزاء نهائى تلجأ إليه الإدارة فى حالة المخالفات البيئية الجسيمة أو عقب اتخاذ جزاءات أيسر لم تُجدِ فى إصلاح سلوك المخالف.

أما جزاء سحب الترخيص فإنه يكون مؤقتاً بمدة معينة وهو فى ذلك يشتبه مع جزائى وقف النشاط وغلق المنشأة ، إلا أنه من ناحية أخرى أشد منهما قسوة إذ يقع فى منطقة وسط ما بين غلق المنشأة ووقف نشاطها وإلغاء الترخيص ، وتلجأ إليه الإدارة فى حالة عدم جدوى جزائى غلق المنشأة أو وقف النشاط وإذا لم تكن راغبة فى إنهاء كل وضع قانونى للمنشأة بإلغاء ترخيصها.

ويجد جزاء سحب الترخيص أو إلغائه تطبيقات عديدة له فى التشريعات المهتمة بحماية البيئة . ففى دولة الكويت تم النص على هذا الجزاء فى المادة الثامنة من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ ، حيث أعطت للهيئة العامة للبيئة فى حالة مخالفة المنشآت والمشروعات للنظم والاشتراطات البيئية - ومنها إجراء دراسات المردود البيئى الواجب توافرها عند تحديد الموقع أو إنشاء أو استخدام أو إزالة أى منشأة أو إنتاج مواد ، أو القيام بعمليات أو أى نشاط آخر - الحق فى سحب تراخيص الأعمال أو المنشآت أو الأنشطة المخالفة.

كما ورد النص على جزاء إلغاء الترخيص فى المادة (١٥) من اللائحة

---

[940] جدير بالذكر أن إلغاء الترخيص لا يرتبط فقط بوجود مخالفات بيئية ناتجة عن نشاط المنشأة أو المشروع ، وإنما يتم اللجوء إلى هذا الجزاء فى حالة عدم استيفاء المنشأة أو المشروع للاشتراطات الأساسية التى أوجب القانون توافرها فيه أو إذا تم وقف العمل بالمشروع أو المنشأة لأكثر من المدة التى يحددها القانون ، أو إذا صدر حكم نهائى بإزالة المنشأة.
راجع فى ذلك تفصيلاً : أ.د. ماجد راغب الحلو ، قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة ، المرجع السابق ، ص ١٥٢.

التنفيذية لقانون الهيئة العامة للبيئة والصادر بقرار رئيس مجلس إدارة الهيئة رقم (٢١٠) لسنة ٢٠٠١ حيث قررت هذه المادة لجهة الإدارة المانحة لترخيص إنتاج واستيراد وتصدير المواد الكيميائية الحق فى إلغاء الترخيص إذا ثبت خطورة المنتج بيئياً أو صحياً أو إمكانية إنتاجه بتعديلات متطورة يكون من شأنها تحسين البيئة والمحافظة عليها.

وفى مجال حماية بيئة الطرق العامة وتخصيصها فى غرضها الأصلى لمرور المركبات والمشاة لجأت المادة السابعة من لائحة تراخيص استغلال الساحات والأرصفة العامة للاستغلال التجارى الصادرة بقرار وزير الدولة للشئون البلدية رقم (١٤٩) لسنة ٢٠٠٦ إلى جزاء إلغاء الترخيص ، حيث أعطت لبلدية الكويت الحق فى إلغاء الترخيص الصادر باستغلال الأرصفة والساحات فى أى وقت بناءً على طلب الجهات المعنية أو لأى سبب آخر ، ويدخل فى ذلك الإخلال ببيئة الطرق العامة وتخصيصها للنفع العام.

وفى ذات النطاق قرر قانون المرور الكويتى رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقانون رقم (٥٢) لسنة ٢٠٠١ فى المادة (٤٢) منه جزاء سحب الترخيص فى حالة الإخلال بأمن بيئة الطرق العامة ، حيث أعطت هذه المادة لمدير عام الإدارة العامة للمرور الحق فى سحب رخصة السوق أو إجازة تسيير المركبة مع لوحاتها أو الاثنين معاً سحباً إدارياً لمدة أقصاها أربعة أشهر فى عدة أحوال ؛ منها : قيادة مركبة فاقدة لأى شرط من شروط الأمن والمتانة التى تبينها اللائحة التنفيذية للقانون ، ومن هذه الشروط انبعاث أبخرة من عادم المركبة أكثر من الحدود المسموح بها ، أو قيادة مركبة تصدر منها أصوات مزعجة ، أو ينبعث منها دخان كثيف ، أو رائحة كريهة ، أو تتطاير أو تسيل منها أو من حمولتها مواد قابلة للاشتعال أو مضرة بالصحة.

وفى مجال حماية البيئة من مخاطر استخدام الأشعة المؤينة ، نجد أن المادة التاسعة من المرسوم بقانون رقم (١٣١) لسنة ١٩٧٧ بشأن تنظيم استخدام الأشعة المؤينة والوقاية من مخاطرها فى دولة الكويت ، قد أعطت للجنة الوقاية من الإشعاع الحق فى إلغاء الترخيص الصادر باستخدام الأشعة المؤينة ، أو العمل

بها ، أو استيراد أو تصدير أو تصنيع أو حيازة أو تداول أو نقل أو التخلص من أجهزة الأشعة أو المواد المشعة فى عدة أحوال ؛ منها : مخالفة المرخص له للشروط والواجبات التى حددها القانون للوقاية من المخاطر البيئية فى هذا الشأن ، أو إذا تبين وجود خطر على المرخص له أو العاملين لديه أو الغير نتيجة تعرضهم للأشعة المؤينة.

وفى مجال حماية بيئة المنشآت الصناعية أجازت المادتان (٣٩ – ٤١) من قانون الصناعة الكويتى رقم (٥٦) لسنة ١٩٩٦ لمجلس إدارة الهيئة العامة للصناعة اللجوء إلى جزاء إلغاء الترخيص للمنشأة الصناعية فى عدة حالات ؛ منها : استخدام القسيمة الصناعية فى غير الأغراض المخصصة لها ، أو إذا خالف صاحب الترخيص أياً من الشروط التى مُنح الترخيص بمقتضاها ويدخل فيها مراعاة الاشتراطات الخاصة بحماية البيئة فى المنشأة الصناعية.

كما تم اللجوء إلى جزاء سحب الترخيص فى نطاق حماية بيئة الأسماك والأحياء البحرية ، حيث ورد النص فى المادتين الأولى والثانية من قرار الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية رقم (٦٧١) لسنة ١٩٨٩ على حق الهيئة فى سحب ترخيص أى سفينة صيد يتم ضبطها وهى تمارس الصيد بالمياه الإقليمية الكويتية بطريقة مخالفة لما هو وارد برخصة الصيد الممنوحة للسفينة ، مثل التقيد بمعدات معينة ، أو مواسم معينة للصيد ، أو مواقع يُحظر الصيد فيها ، ويكون سحب الترخيص لمدة ثلاثة شهور من تاريخ ضبطها وتتضاعف المدة فى حالة تكرار المخالفة للمرة الثانية ، أما إذا تم وقوع المخالفة للمرة الثالثة فيتم إلغاء رخصة الصيد نهائياً.

وفى جمهورية مصر العربية تم اللجوء إلى جزاء سحب الترخيص فى المادة (٧١) [٩٤١] من قانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ حيث

---

[٩٤١] تنص المادة (٧١) من قانون البيئة المصرى رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ على أن " تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون المواصفات والمعايير التى تلتزم بها المنشآت الصناعية التى يُصرح لها بتصريف المواد الملوثة القابلة للتحليل وذلك بعد معالجتها .

أجازت للجهة الإدارية المختصة بمنح تراخيص التصريف بالبيئة المائية ، جواز سحب الترخيص الصادر للمنشأة ، إذا ثبت بعد إجراء تحليل دورى لعينات المخلفات السائلة المصرفة من المنشأة وجود مخالفة تتجاوز الحدود المسموح بها بما يؤدى إلى الإضرار بالبيئة المائية.

وفى الاتجاه ذاته قررت المادة الثالثة [٩٤٢] من القانون رقم (٤٨) لسنة

- وعلى الجهة الإدارية المختصة المحددة فى اللائحة المذكورة إجراء تحليل دورى فى معاملها لعينات المخلفات السائلة المعالجة وإخطار الجهات الإدارية المختصة بنتيجة التحليل . وفى حالة المخالفة يمنح صاحب الشأن مهلة مدتها شهر واحد.لمعالجة المخلفات لتصبح مطابقة للمواصفات والمعايير المحددة ، فإذا لم تتم المعالجة خلال المهلة المشار إليها أو ثبت من التحليل خلالها أن استمرار الصرف من شأنه إلحاق أضرار جسيمة بالبيئة المائية ، يوقف التصريف بالطريق الإدارى ويسحب الترخيص الصادر للمنشأة وذلك دون الإخلال بالعقوبات الواردة بهذا القانون.

كما تحدد اللائحة التنفيذية المواد الملوثة غير القابلة للتحلل والتى يحظر على المنشآت الصناعية تصريفها فى البيئة المائية ".

(٩٤٢) تنص المادة (٣) من قانون حماية نهر النيل رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٢ على أن " تجرى أجهزة وزارة الصحة فى معاملها تحليلاً دورياً لعينات من المخلفات السائلة المعالجة من المنشآت التى رخص لها بالصرف فى مجارى المياه وذلك فى المواعيد التى تحددها بالإضافة إلى ما تطلبه وزارة الرى من تحليل فى غير المواعيد الدورية.

وتكون أجهزة وزارة الصحة مسئولة عن أخذ العينات وتحليلها على نفقة المرخص له ، الذى يجب أو يودع مبلغا لدى الوزارة يتم تحديده طبقا لنوعية المخلفات على ذمة تكاليف أخذ العينات ونقلها وتحليلها.

ويتم إخطار وزارة الرى وصاحب الشأن بنتيجة التحليل ، فإذا تبين أن المخلفات السائلة التى تصرف فى مجارى المياه مخالفة للمعايير والمواصفات المنصوص عليها بالترخيص الممنوح ولا تمثل خطورة فورية وجب على صاحب الشأن خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ إخطاره بذلك أن يتخذ وسيلة لعلاج المخلفات لتصبح مطابقة للمواصفات والمعايير المحددة وأن يتم فعلا خلال هذه المهلة إجراء المعالجة واختبارها.

وإذا لم يتم المعالجة عند انتهاء مهلة الثلاثة أشهر أو ثبت عدم صلاحيتها قامت وزارة الرى بسحب الترخيص الممنوح لصاحب الشأن ووقف الصرف على مجارى المياه بالطريق الإدارى.

-

١٩٨٢ فى شأن حماية نهر النيل والمجارى المائية من التلوث جزاء سحب الترخيص الممنوح لصاحب الشأن بالصرف على مجارى المياه العذبة إذا تبين من نتيجة تحليل العينات التى تجريها وزارة الصحة فى معاملها للمخلفات السائلة المصرفة فى بيئة المياه العذبة أنها تخالف المواصفات والمعايير المحددة وفقاً لأحكام هذا القانون وبصورة تمثل خطراً فورياً على تلوث مجارى المياه العذبة.

والواقع أنه قد يبدو وجود تشابه كبير بين جزاء سحب الترخيص المقرر فى المادة (٧١) من قانون البيئة المصرى والمادة الثالثة من قانون حماية نهر النيل مما يؤدى إلى القول بإمكان الاستغناء عن أحد النصين وبقاء الآخر ، إلا أن هذا مردود عليه بأن جزاء سحب الترخيص الوارد فى قانون البيئة المصرى هو جزاء عام ينطبق على بيئة المياه العذبة سواء كانت نهر النيل أو الترع أو المياه الجوفية أو المصارف الأخرى ، كما ينطبق أيضاً على بيئة المياه المالحة سواء كانت بحاراً أو بحيرات ، فى حين أن جزاء سحب الترخيص الوارد فى المادة الثالثة من قانون حماية نهر النيل هو جزاء خاص لا ينطبق إلا بشأن التصريف فى بيئة المياه العذبة ، وهو ما يستدعى بالضرورة اختلاف المعايير المحددة للقول بأن التصريف ضار بالبيئة من عدمه ، مما يحتاج الأمر معه إلى نظام قانونى مختلف لكل منهم إذ إن الضوابط والمعايير التى يخضع لها التصريف فى المياه العذبة تكون أشد وأكثر انضباطاً من تلك التى يخضع لها التصريف فى المياه المالحة ولعل ذلك راجع إلى أن استخدام المياه العذبة فى الشرب والزراعة يحتاج إلى درجة معينة من النقاوة وعدم التلوث.

وفى الإطار ذاته فرضت المادة الخامسة من قانون حماية نهر النيل والمجارى المائية جزاء إلغاء الترخيص بالنسبة للعائمات السكنية والسياحية وغيرها الموجودة فى مجرى نهر النيل وفرعيه وذلك فى حالة إذ ثبت تصريفها

- أما إذا تبين من نتيجة تحليل العينات أنها تخالف المواصفات والمعايير المحددة وفقا لأحكام هذا القانون وبصورة تمثل خطرا فوريا على تلوث مجارى المياه فيخطر صاحب الشأن بإزالة مسببات الضرر فورا وإلا قامت وزارة الرى بذلك على نفقته أو قامت بسحب الترخيص الممنوح له ووقف الصرف على مجارى المياه بالطريق الإدارى.

لمخلفاتها السائلة أو الصلبة فى نهر النيل أو مجاريه المائية أو على ضفافه.

ومن أجل حماية بيئة المحال الصناعية والتجارية نصت المادة السادسة عشرة من القانون رقم (٤٥٣) لسنة ١٩٥٤ ، والمادة ثلاثون من القانون رقم (٣٧١) لسنة ١٩٥٦ على عدة حالات تُلغى فيها رخصة المحل إلغاء إدارياً ، ومنها : إذا أصبح المحل غير قابل للتشغيل ، أو أصبح فى استمرار إدارته خطراً داهماً على الصحة العامة أو الأمن العام ، أو إذا أصبح المحل غير مستوفٍ للاشتراطات البيئية الواجب توافرها فيه سواء من حيث الموقع أو التهوية أو سلامة بيئة العمل داخله ، أو فى حالة عدم مراعاة القواعد المتعلقة بالتخلص من النفايات والنظافة العامة.

وحرصاً على المحافظة على بيئة الطرق العامة تم فرض جزاء إلغاء الترخيص فى المادة التاسعة [٩٤٣] من القانون رقم (١٤٠) لسنة ١٩٥٦ فى شأن إشغال الطرق العامة ، إذ أجازت للسلطة المختصة وفقاً لما تتطلبه مقتضيات التنظيم أو الأمن العام أو الصحة أو حركة المرور أو الآداب العامة أو جمال تنسيق المدينة أن تُصدر قراراً إدارياً بإلغاء الترخيص أو إنقاص مدته أو تقليص المساحة المرخص فى إشغالها.

ويلاحظ على هذا الجزاء أمران ؛ **الأول** : أن جزاء إلغاء الترخيص يتم فرضه مراعاة للاعتبارات البيئية الخاصة بالتنظيم والعمران وحماية الصحة البيئية حتى فى حالة عدم وجود إخلال بذلك من جانب المرخص له ، كما لو اكتشفت

---

[٩٤٣] تنص المادة (٩) من القانون رقم (١٤٠) لسنة ١٩٥٦ فى شأن إشغال الطرق العامة على أن " للسلطة المختصة وفقا لمقتضيات التنظيم أو الأمن العام أو الصحة أو حركة المرور أو الآداب العامة أو جمال تنسيق المدينة أن تصدر قراراً بإلغاء الترخيص أو بإنقاص مدته أو المساحة المرخص فى إشغالها على أن ترد رسم الإشغال كله أو جزءاً بنسبة ما انقضى من مدة الترخيص أو من مساحة الإشغال حسب الأحوال.

وعلى المرخص له إزالة الإشغال فى الأجل الذى تحدده السلطة المختصة على ألا يقل هذا الأجل عن أربع وعشرين ساعة من وقت إبلاغه بالقرار المشار بالطريق الإدارى وإلا اتبعت فى شأنه أحكام المادة ١٢ ".

الإدارة بعد منحها للترخيص أنه يُشكل خطراً على البيئة دون ثمة خطأ يُنسب للمرخص له ولكن لتقدير الإدارة غير السليم للأمور بمنحها الترخيص في مناطق معينة .[٩٤٤] **الأمر الآخر** : أن المشرع حاول قدر الإمكان التوفيق بين الاعتبارات البيئية ومصلحة المرخص له ، وذلك عن طريق اللجوء لنظام الإلغاء الجزئي أو التدرج في الإلغاء – بحسب الأحوال – وما ذلك إلا نتيجة لعدم وجود خطأ من جانب المرخص له في الإضرار بالبيئة كما سبق القول.

وفي النطاق ذاته تضمن قانون المرور المصري جزاء إلغاء وسحب ترخيص المركبة ، وسحب اللوحات المعدنية ، وإلغاء وسحب رخصة القيادة وذلك بقرار إداري وذلك في المادتين (٤٢ – ٧٢ مكرر) في حالة وجود مخالفات تضر ببيئة الطرق العامة ، مثل : استعمال الأنوار المبهرة للبصر أو المصابيح الكاشفة على وجه مخالف للمقرر في شأن استعمالها [٩٤٥] ، أو قيادة مركبة آلية بسرعة تجاوز الحد الأقصى للسرعة المقررة أو بطريقة تعرض الممتلكات للخطر [٩٤٦]، أو استعمال أجهزة التنبيه على وجه مخالف للمقرر في شأن استعمالها. [٩٤٧]

---

[٩٤٤] والواقع أن سوء تقدير الإدارة للتخطيط السليم للبيئة العمرانية سواء في المناطق السكنية النموذجية أو غيرها عن طريق السماح بالترخيص لبعض المحلات التي لا تتلاءم مع طبيعة وتنسيق المنطقة السكنية كثيراً ما يثير مشاكل عديدة عقب ذلك ناتجة عن ممارسة النشاط الصناعي أو التجاري بالمنطقة السكنية ، ففي إحدى الدعاوى أقام صاحب منزل قريب من محل بقالة دعوى بطلب غلق البقالة وذلك نظراً لما تسببه من إخلال بالسكينة العامة وإقلاق لراحة الجمهور إذ إن الترخيص بمباشرة النشاط لمحل البقالة كان بمنطقة الصباحية في منطقة سكنية بالمخالفة للقرارات الوزارية واللوائح المعمول بها في هذا الخصوص . وقد كيفت المحكمة طلبات الطاعن بأنها طعن على قرار وزارة التجارة والصناعة بالترخيص بفتح المحل المذكور في المنطقة السكنية.

راجع حكم محكمة التمييز ، الصادر في الطعن رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠١ إداري ، بجلسة ١٥ / ١٠ / ٢٠٠١ ، سبق الإشارة إليه.

[٩٤٥] انظر الفقرة رقم ٣ من المادة (٧٢ مكرر) من قانون المرور المصري.

[٩٤٦] انظر الفقرة رقم ١٠ من المادة (٧٢ مكرر) من قانون المرور المصري.

[٩٤٧] انظر الفقرة رقم ١٥ من المادة (٧٢ مكرر) من قانون المرور المصري.

ولغرض حماية البيئة الصحية ، تم فرض جزاء إلغاء الترخيص في القرار بقانون رقم (٣٣) لسنة ١٩٥٧ بشأن الباعة المتجولين حيث قررت المادة السابعة [٩٤٨] من القانون جواز إلغاء ترخيص البائع المتجول إذا ثبت أنه مصاب بأحد الأمراض المعدية أو الجلدية أو بالطفيليات ، أو كان حاملاً لأحد الجراثيم المسببة للأمراض المعدية ، أو مخالطاً لمصاب بمرض معد أثناء مدة المراقبة.

وفى دولة الإمارات العربية المتحدة لجأت العديد من التشريعات البيئية إلى جزاء سحب الترخيص وإلغائه. [٩٤٩] من ذلك ما نص عليه القانون الاتحادى لحماية البيئة وتنميتها رقم (٢٤) لسنة ١٩٩٩ فى المادتين رقم (٣ ، ٨) من جواز سحب تراخيص المنشآت والمشاريع والمحال الخاضعة لعمل دراسات تقييم التأثير البيئى إذا ما أخلت بشروط الترخيص التى تتطلب هذه الدراسات ونجم عن ذلك مشاكل بيئية ذات أهمية خاصة.

وقد بين القانون الاتحادى لحماية البيئة وتنميتها واللوائح المنفذة له الحالات التى يجوز فيها إلغاء تراخيص المنشآت أو المشاريع أو المحلات العامة نظراً لوجود أضرار بيئية تنتج عن ممارستها لنشاطها، ومن هذه الحالات : عدم التزام صاحب المشروع أو المنشأة أو المحل العام بإجراء التحاليل الدورية التى تطلبها القانون بشأن المخلفات والملوثات الناتجة عن المشروع أو النشاط ، أو إذا أضحى استمرار تشغيل المشروع أو المنشأة يُشكل خطراً داهماً على مكونات البيئة المختلفة بصورة يصعب تداركها.

كما تم اللجوء إلى جزاء سحب الترخيص من أجل حماية بيئة الأسماك والأحياء البحرية فى المياه الإقليمية الإماراتية ، حيث قرر القانون الاتحادى رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٩ بشأن استغلال وحماية وتنمية الثروات المائية الحية فى المادتين (٥٢ ، ٥٣) جواز سحب رخصة قارب الصيد الذى يُخالف أحكام القانون

---

[٩٤٨] انظر الفقرة (أ) من المادة (٧) من قانون الباعة المتجولين المصرى.

[٩٤٩] راجع فى تفصيل أكثر : أ.د. نواف كنعان ، قانون حماية البيئة ، المرجع السابق ، ص٣١٣ وما بعدها.

المتعلقة بحماية بيئة الأحياء البحرية لمدة تزيد على ستة أشهر.

وفى المملكة الأردنية الهاشمية قرر قانون الطاقة النووية رقم (١٤) لسنة ١٩٨٧ جزاء إلغاء الترخيص ، حيث أعطى للوزير المختص بناء على اقتراح الهيئة المسئولة عن الطاقة النووية الحق فى إلغاء الترخيص بالعمل بالمصادر المشعة ومنع استخدامها فى عدة حالات ؛ منها إذا تبين للوزير وجود خطر على البيئة أو على المرخص له أو العاملين لديه نتيجة لتعرضهم للأشعة المؤينة ، أو إذا تبين أن المرخص له قدم بيانات غير صحيحة أو لجأ إلى طرق غير مشروعة ترتب عليها صدور الترخيص.

المطلب الثالث

الإزالة

يُقصد بالإزالة بصفة عامة إعدام أو محو الأعمال المخالفة ، ورفع آثارها من الوجود محواً كلياً أو جزئياً. [٩٥٠] ويُقصد بها كجزاء إدارى فى نطاق حماية البيئة إزالة المنشآت أو المشروعات أو الأعمال المخلة بالبيئة بقرار إدارى يصدر عن الجهة المختصة إذا لم يقم المخالف بإزالتها فى المدة التى تحددها له الإدارة ، لجعلها لا تشكل خطورة أو إخلالاً بالوسط البيئى.

وعلى ذلك فإن جزاء الإزالة يُعتبر من أشد الجزاءات الإدارية البيئية على الإطلاق ، ذلك أنه يأتى على المخالفة البيئية ويمحوها محواً كلياً ونهائياً لا رجعة فيه ، فإذا كان جزاء الغلق أو وقف النشاط مؤقتاً بطبيعته ، وإذا كان سحب الترخيص أو إلغاؤه يُنهى الوجود القانونى للمشروع أو المنشأة دون أن يمس مساساً مادياً بها فإن الإزالة يُضاف على أنها توصف بأنها جزاء نهائى وغير مؤقت فإنها تنهى الوجود المادى للمخالفة البيئية . وعلى ذلك فغالباً ما ينص المشرع على جزاء الإزالة عقب جزاءات غلق المنشأة أو وقف النشاط أو سحب

---

[٩٥٠] راجع فى ذلك : د. السيد أحمد مرجان ، تراخيص أعمال البناء والهدم ، المرجع السابق ، ص ٤٣٢.

الترخيص أو إلغائه إذا ما كانت هذه الجزاءات غير كافية فى التقليل من خطورة المخالفة على البيئة أو إذا لم يكف المخالف رغم توقيع أحد هذه الجزاءات عليه عن الإضرار بالبيئة ، فالإزالة تواجه فى أغلب حالاتها فعلاً جسيماً وخطيراً على البيئة.

وغالباً ما تلجأ التشريعات المتعلقة بحماية بيئة الطرق العامة ، والبيئة العمرانية والأثرية ، وحماية الأملاك العامة للدولة للإزالة كجزاء إدارى.

وكثيراً ما تلجأ التشريعات البيئية لجزاء الإزالة من أجل حماية البيئة وذلك لفاعليته فى تحقيق هذه الحماية ويكون لجوءها له إما كجزاء منفصل وأصيل ، أو كعقوبة تكميلية أو تبعية للعقوبة الجنائية. [٩٥١]

ففى دولة الكويت اشترطت المادة (١٤) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ ، والمادة (٨٧) من اللائحة التنفيذية للقانون لإمكان إتمام الصلح مع المخالف ضرورة أن يقوم بإزالة مصادر التلوث أو الضرر على نفقته الخاصة. [٩٥٢]

وقد يُقال أن الإزالة الواردة فى هذه المادة ليست جزاءً إدارياً إذ إن الذى

---

[٩٥١] تنص المادة (١٣) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٦ على أن " مع عدم الإخلال بأى عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر يُعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات أو بغرامة لا تزيد على عشرة آلاف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف النظم والاشتراطات المنصوص عليها فى المادة الثامنة أو خالف قرار الوقف المنصوص عليه فى المادة العاشرة من هذا القانون ويجوز للمحكمة بالإضافة إلى ذلك أن تقضى بمصادرة الأشياء التى تسببت فى تلوث البيئة أو الإضرار بها مع إلزام الجهة المسببة للتلوث أو الضرر بتحمل جميع التكاليف اللازمة لمعالجة الأضرار التى تلحق بالبيئة وتكون نتيجة مباشرة للمخالفة ، وبإزالة التلوث على نفقتها أو غلق الأماكن التى يكون العمل فيها مصدراً للتلوث وذلك لمدة لا تتجاوز ثلاثة شهور ، فإذا تكرر ارتكاب المخالفة جاز للمحكمة أن تحكم بإلغاء الترخيص .... ".

[٩٥٢] انظر المادة (١٤) من قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة ، والمادة (٨٧) من اللائحة التنفيذية رقم (٢١٠) للقانون.

يقوم بها هو المخالف نفسه وتتم على نفقته وهو مردود عليه بأن المخالف ليس حراً فى القيام بالإزالة من عدمه وإنما هو مجبر على ذلك ، هذا من ناحية ، كما أن أعمال الإزالة التى يقوم بها المخالف إنما تتم تحت إشراف وتوجيه الإدارة المختصة بما يؤدى إلى محو كافة آثار المخالفة من ناحية أخرى ، والواقع أن إلزام المخالف بالقيام بتنفيذ الإزالة بنفسه ما هو إلا نوع من ضمان الفاعلية فى تحقيق الردع الكافى للمخالف حين يجد نفسه مجبراً على إزالة أفعاله المخالفة للبيئة بذات اليد التى صنعت المخالفة.

كما تم اللجوء إلى جزاء الإزالة من أجل حماية النواحى الجمالية فى بيئة الطرق العامة ، وذلك بعدم السماح بوجود لوحات إعلانية غير مرخص بها تُخل بجمال وتنسيق الطريق العام وتؤذى بيئته ، فقد أعطت المادة (١٣) من لائحة الإعلانات الصادرة بقرار وزير الدولة للشئون البلدية رقم (١٥٠) للبلدية الحق فى إزالة جميع الإعلانات غير المرخصة دون إنذار ، كما يكون لها إزالة الإعلانات المخالفة لشروط الترخيص بعد إنذار المرخص له وذلك دون تحملها بأى مسئولية عما يترتب عن أعمال الإزالة من أضرار.

ومن أجل مراعاة تنسيق بيئة المدن والمناطق السكنية على أحسن حال فرضت المادة السابعة من لائحة الزراعة للسكن الخاص والنموذجى الصادرة بقرار وزير الدولة لشئون البلدية رقم (١٧٢) لسنة ٢٠٠٧ جزاء الإزالة فى حالة وجود أى مخالفة لشروط الزراعة التجميلية ، حيث تقوم البلدية بإنذار المخالف أولاً بضرورة الالتزام بشروط الترخيص وإزالة التعديات وذلك فى خلال ١٥ يوماً من تاريخ الإنذار وفى حالة عدم قيامه بإزالة المخالفة تتم الإزالة بالطرق الإدارية على نفقته دون إخلال بالعقوبات الجنائية.

كما تم اللجوء إلى جزاء الإزالة من أجل حماية أملاك الدولة حيث قررت المادة (١٩) من المرسوم بقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٨٠ بشأن نظام أملاك الدولة المعدلة بالمرسوم بقانون رقم (٨) لسنة ١٩٨٨ للدولة الحق فى أن تُزيل أى تعرض أو تعدٍ يقع على أملاكها بالطرق الإدارية وذلك على نفقة المخالف ،

ودون أن يكون للمعترض أو المتعدى أى حق فى طلب التعويض ، وقد لقى هـذا الحق تطبيقاً له فى إحدى القضايا [٩٠٣] حيث أقام أحـد الأفـراد حديقـة منزليـة وصرف عليها الكثير من الجهد والمال ، واستمر بقاؤها أمام منزله نحـو خمـسة عشر عاماً إلا أن جرافات البلدية داهمتها وأزالتها، فأقام دعواه بطلـب التعـويض ضد البلدية وشخص آخر آلت إليه ملكية أرض الحديقة ولكن المحكمـة رفـضت دعواه وردت على أوجه دفاعه حسب التفصيل الآتي:

" وحيث إن الطعن أقيم على أربعة أسباب ، ينعي الطاعن بالـسبب الأول منها: على الحكم المطعون فيه الخطأ في تطبيق القانون وتفسيره وتأويله، وفي بيان ذلك يقول إن الحكم أقام قضاءه بتأييد حكـم أول درجـة القاضـي برفـض طلـب التعويـض ، استنـادا لما قررته المـادة ١٩ من القانـون رقـم ١٠٥/ ١٩٨٠ في شأن نظام أملاك الدولة التي تقضي بأن لا يُنشأ أي حق لشخص طبيعي أو معنوي على أملاك الدولة وبالمخالفة لأحكام ذلك القانون، ولا يترتـب أي أثـر قانوني على وضع اليد عليها بقصد تملكها أو غير ذلك ، وأن للدولة أن تزيـل أي تعرض أو تعدٍ يقع على هذه الأملاك بالطريق الإداري، دون أن يكون للمعتـرض أو المتعدي الحق في التعويض، في حين أنه لم يقصد التعدي على أملاك الدولـة، وأنه أنشأ حديقة لتجميل مسكنه، ولتسر الناظر إليها، وأنه ولئن كان لم يستـصدر ترخيصا من البلدية، إلا أن البلدية من جانبها لم تطلب منه ذلك على مدى خمـسة عشر عاماً ، ثم فوجئ بقيامها بإيعاز من المطعون ضده الأول ، بإزالـة الحديقـة دون صدور قرار إداري بالإزالة، بما يوفر ركن الخطأ في هذا العمـل المـادي، ويستوجب تعويضه عما أصابه من أضرار مادية وأدبية ، وإذا أخذ الحكم المطعون فيه بخلاف هذا النظر، فإنه يكون معيبا مستوجباً تمييزه. وحيـث إن هـذا النعـي مردود ، ذلك أن النص في الفقرة الثانية من المادة ١٩ من القـانون رقـم ١٠٥ / ١٩٨٠ في شأن نظام أملاك الدولة ، بعد تعديلها بالمرسوم بقانون رقـم ١٩٨٨/٨

---

[٩٠٣] حكم محكمة التمييز ، الصادر بجلسة ٨ / ٥ / ٢٠٠٧ فى الطعـن رقـم (١١٠٩) لـسنة ٢٠٠٥ إدارى – حكم غير منشور.

على أن : للدولة أن تزيل أي تعرض أو تعد يقع على أملاكها بالطرق الادارية على نفقة المخالف، ودون أن يكون للمتعرض أو المتعدي حق التعويض، وذلك مع عدم الإخلال بما يترتب لها من تعويضات، وفي المادة السادسة من قرار وزير المالية رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ بإصدار اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ سالف الذكر على أنه : يكون تأجير أملاك الدولة الخاصة العقارية بموجب عقد إيجار أو ترخيص بالانتفاع المؤقت ثابتا بالكتابة ومشتملاً على الشروط الجوهرية وبخاصة الشروط غير المألوفة في الإيجار العادي ، وكان القرار الصادر من وزير الدولة للشؤون البلدية رقم ٩٩ / ١٩٨٨ بناء على تفويض وزير المالية قد تضمن تخويل أجهزة البلدية إزالة جميع الحدائق والمزروعات غير المرخص بها ، بما يدل ، وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة ، على إن المشرع حظر كأصل عام التعدي أو وضع اليد على أملاك الدولة بقصد تملكها أو التصرف فيها أو الحجز عليها لصالح الأفراد، كما حظر حيازتها أو الانتفاع بها بغير ترخيص سابق من الجهة الإدارية المختصة، ورتب على إشغال أي من هذه الأملاك بالمخالفة لهذا الحظر أن أجاز للدولة إزالة التعديات او الإشغالات دون ترخيص بالطريق الإداري، وعلى نفقة المخالف ومهما طال أمد هذه المخالفة دون أن يكون له الحق في التعويض ".

وفى مجال المحافظة على هدوء وسكون البيئة عن طريق منع الضوضاء تم فرض جزاء الإزالة بمقتضى المادة العاشرة من لائحة المحلات العامة والمقلقة للراحة والمضرة بالصحة الصادرة بقرار رئيس بلدية الكويت رقم (٣٣٦٧) لسنة ١٩٨١ ، حيث أعطت الحق للبلدية إذا ثبت لها أن استمرار أحد المحلات العامة أو المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة يؤدى إلى ضرر بالصحة أو ينطوى على إخلال بالسكينة أن تلزم صاحب المحل المقلق للراحة بإزالة أسباب الضوضاء ، ولا يجوز مواصلة تشغيل المحل قبل إزالتها.

وفى جمهورية مصر العربية درجت بعض نصوص قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ على تقرير جزاء إزالة المخالفة البيئية كعقوبة تكميلية للعقوبة الجنائية ،

يكون الحكم بها وجوبياً فى بعض الأحوال وجوازياً فى أحوال أُخـرى. [٥٥٤] ومع ذلـك لا يخلـو القانـون من اللجـوء إلى الإزالـة كجزاء إدارى . حيث قررت المادة (٩٨) من القانون أنه فى حالة وقوع المخالفتين البيئيتين المنصوص عليهما فى المادتين (٧٣ – ٧٤) من القانون والمتعلقتين بإقامة منشآت على الـشواطئ البحرية للجمهورية لمسافة ٢٠٠ متر إلى الداخل من خط الـشاطئ دون موافقـة الجهة الإدارية المختصة ، أو القيام بأى عمل يكون من شأنه المساس بخط المسار الطبيعى للشاطئ أو تعديله دخولاً فى مياه البحر أو انحسار عنه دون موافقة الجهة الإدارية المختصة [٥٥٥] يكون للجهة الإدارية فى حالة وقـوع هـاتين المخـالفتين

---

[٥٥٤] راجع المواد أرقام (٨٩ – ٩٠ – ٩١ – ٩٢ – ٩٦) من قانون البيئة المصرى.

[٥٥٥] والواقع أن المخالفات المتعلقة بالمساس بخط الشاطئ والدخول فى مياه البحر كثيراً ما تقع فى سواحل جمهورية مصر العربية ففى إحدى القضايا التى أقامتها جمعية أصدقاء البيئـة بالإسكندرية ضد بعض الجهات الإدارية المختصة طلبت الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرارات الصادرة من الجهة الإدارية بالتصريح بإقامة أندية للشرطة والمعلمين والقوات المـسلحة داخل حرم البحر بالمنطقة الواقعة بشاطئ رشدى ومصطفى كامل بالإسكندرية وشـرحت الجمعية دعواها بأن محافظ الإسكندرية أصدر عدة قرارات تـضمنت التـرخيص لنقابـة المعلمين ووزارة الدفاع ووزارة الداخلية بإقامة ثلاثة أندية فئوية داخل حرم البحر بـدون ترخيص من حى شرق طبقاً لأحكام القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٧٦ فى شـأن توجيـه وتنظيم أعمال البناء بدليل امتناع هذه الجهات عن وضع لافتة توضح طبيعة هذه الأعمـال والمساحة التى تشملها ورقم الترخيص الصادر لها ومخالفاً كذلك المادتين (٧٣ و ٧٤) من القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ فى شأن البيئة اللتين تحظران إقامة أية منشآت على شواطئ البحر داخل مسافة مائتى متر أو إجراء أى أعمال يكون من شأنها المساس بخط المـسار الطبيعى للشواطئ أو تعديلها دخولاً فى مياه البحر كما لم يتم دراسة التأثير البيئى للمنشآت قبل الشروع فى تنفيذ الأعمال . وأضافت الجمعية أن شاطئ البحر من الأموال العامة التى تخرج بطبيعتها عن التعامل فلا يجوز تمكين الأفراد من تملكها والاستئثار بها على خلاف أحكام الدستور والقانون وحرمان باقى فئات الشعب من التمتع بهذا المرفق الحيوى الـذى أنفقت عليه الدولة مبالغ طائلة فى سبيل تنمية السياحة الداخلية وزيـادة مـساحة الرؤيـة الجمالية لشاطئ البحر دون عوائق مرتفعة تحرم الجمهور من الاستمتاع بالشواطئ وهو ما يجعل القرارات المطعون فيها مخالفة للقانون وتوجب على إدارة التنظيم المختصة بحـى شرق المبادرة إلى وقف الأعمال المخالفة باعتبار أنه يجرى تنفيذها بدون ترخيص ومن –

- شأنها أن تحجب التطوير الجمالي للمنطقة المقامة بها هذه المباني وتشوه وضعها العمراني والسياحي الذي يستفيد منه جمهور المواطنين ويعود عليهم بالمنفعة المادية بزيادة موارد السياحة.

وقد قررت المحكمة في هذه الدعوى أن " شواطئ البحار هي بحسب طبيعتها من الأموال العامة التي تحظر المادة (٨١) من القانون المدني التصرف فيها أو تملكها بالتقادم كما أوجبت المادتان (٣٠ و ٣٣) من دستور جمهورية مصر لعام ١٩٧١ على كل مواطن احترامها ودعمها وحمايتها وفقاً لأحكام القانون كما توجب على أجهزة الدولة المنوط بها الإشراف عليها حماية الانتفاع بها ورد العدوان عليها بحيث تظل مخصصة للانتفاع العام بها ولا يجوز التصرف فيها إلا على سبيل الانتفاع المؤقت الذي يكون متفقاً مع الغرض الذي أعدت له كإقامة الكبائن والشاليهات والأعمال المؤقتة التي تخدم روادها وغدا مسلماً أن للجهة المشرفة على المال العام سلطة تقديرية واسعة في إنهاء التراخيص المؤقتة في أي وقت لدواعي المصلحة العامة فلا يجوز لها ترسيخ الانتفاع على وجه دائم وإلا انقلب الترخيص إلى عقد تصرف في مال عام على خلاف المبادئ المستقرة في أسلوب التعامل مع طالبي الترخيص بجزء من هذا المال.

ومن حيث إن المستظهر من الأوراق بالقدر اللازم للفصل في الطلب المستعجل أن محافظ الإسكندرية أصدر القرارات المطعون فيها بالتصريح لنقابة المعلمين ونادي ضباط الشرطة ونادي ضباط القوات المسلحة بردم جزء من البحر في المنطقة الممتدة من شاطئ رشدى حتى نهاية شاطئ مصطفى كامل لإقامة ثلاثة أندية لهذه الجهات بالمخالفة للمادة (٧٤) من قانون البيئة رقم (٤) لسنة ١٩٩٤ والتي تنص على أنه (يُحظر إجراء أي عمل يكون من شأنه المساس بخط المسار الطبيعي للشاطئ أو تعديله دخولاً في مياه البحر أو انحساراً عنه إلا بعد موافقة الجهة الإدارية المختصة بالتنسيق مع جهاز شئون البيئة ..) فضلا عن خلو الأوراق مما يفيد حصول هذه الجهات على ترخيص من جهاز شئون البيئة عن التقييم البيئي للمنشآت ومدى تأثيرها على سلامة البيئة البحرية وخواص المياه التي تطل عليها. أو التصريح بهذه الأعمال طبقاً للأصول الفنية والمواصفات التي توجبها أحكام المواد (٤ و ٥ و ٦) من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء ولائحته التنفيذية والتي لا تعفى منها الجهات الإدارية، وقد أصمت الجهة الإدارية أذنها عن الرد على الدعوى مستهدفة ترسيخ الوضع القائم بما انطوى عليه من مخالفات ظاهرة لأحكام قانون البيئة وقانون توجيه وتنظيم أعمال البناء ضاربة بمبدأ سيادة القانون عرض الحائط، فيما يوجبه على الجهة المنوط بها الإشراف على المال العام وحمايته لمصلحة جموع المنتفعين به دون استئثار فئة أو نقابة مهنية حتى لا تتحول جهود الدولة في تجميل وتوسيع المناطق المطلة على شاطئ البحر -

إزالتهما بالطريق الإدارى على نفقة المخالف دون انتظار صدور حكم جنائى عن ذات المخالفة.

كما تم اللجوء كثيراً إلى جزاء الإزالة من أجل حماية بيئة نهر النيل والمياه العذبة ومياه الشرب فى مصر ، فقد قررت المادة الثالثة من قانون حماية نهر النيل والمجارى المائية من التلوث رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٢ أنه فى حالة ما إذا ثبت من التحليل الدورى لعينات المخلفات السائلة المعالجة من المنشآت والتى رُخص بصرفها فى مجارى المياه أن هذا التحليل يخالف المواصفات والمعايير المحددة فيتم إخطار صاحب الشأن لإزالة مسببات الضرر فوراً وإلا قامت وزارة الرى بذلك على نفقته.

كما تم تقرير جزاء الإزالة فى المادة الخامسة من ذات القانون والمادتين (٤٥ – ٤٦) من اللائحة التنفيذية له الصادرة بقرار وزير الرى رقم (٨) لسنة ١٩٨٣ فقد قررت هذه المواد أنه إذا ثبت لأجهزة وزارة الرى عند إجراء التفتيش الدورى على العائمات الراسيات بمجرى نهر النيل أو أحد فروعه، وجود مخالفة لشروط الترخيص الممنوح لها ، أو بشأن مخلفاتها التى تضر بالنيل أو بفرعيه فإنها تقوم بإخطار مالك العائمة بخطاب مسجل لإزالة أسباب المخالفة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ وصول هذا الإخطار إليه ، فإذا تبين عدم صلاحية ما قام به مالك العائمة من معالجة لإزالة أسباب المخالفة يلغى ترخيص العائمة.

= سدى، ويخل بمبدأ المساواة أمام المرافق العامة ومن ثم تضحى القرارات المطعون فيها قد خالفت بحسب ما ظهر من الأوراق لأحكام الدستور والقانون على نحو صارخ ".

" وقد قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرارات المطعون فيها فيما تتضمنه من التصريح بإنشاء نواد داخل منطقة حرم البحر وما يترتب على ذلك من آثار على النحو الموضح بالأسباب وألزمت الجهة الإدارية مصروفات الشق المستعجل من الدعوى وأمرت بتنفيذ الحكم بموجب مسودته ".

راجع حكم محكمة القضاء الإدارى بالإسكندرية ، الدائرة الأولى ، الصادر بجلسة ٢٠٠١/٦/١٤ فى الدعوى رقم (١٦٩٤) لسنة ٥٥ قضائية . منشور ضمن وثائق مؤتمر دور القضاء فى تطوير القانون البيئى فى المنطقة العربية ، المنعقدة بدولة الكويت فى الفترة من ٢٦ – ٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢.

كذلك تم تقرير جزاء الإزالة فى المادة التاسعة من قانون النظافة العامة المصرى رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٧ المعدل بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ ، حيث تم إعطاء الوحدة المحلية المختصة الحق فى أن تكلف المخالف بإزالة أسباب المخالفة فى المدة التى تحددها له وإلا أزالتها على نفقته مع تحصيل النفقات بالطريق الإدارى ، وتتمثل هذه المخالفات فى عدم حفظ القمامة والقاذورات والمتخلفات بجميع أنواعها فى الأوعية الخاصة بها [٩٥٦] ، أو فى تطاير أو تساقط المخلفات بالطريق العام فى أثناء نقلها. [٩٥٧]

ومن أجل الحفاظ على البيئة الأثرية قرر قانون حماية الآثار المصرى رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ فى المادة (١٧) منه للجهة الإدارية المختصة بحماية الآثار الحق فى إزالة أى تعد على موقع أو عقار أثرى بالطريق الإدارى دون حاجة للجوء إلى القضاء ، وتتولى شرطة الآثار المختصة تنفيذ قرار الإزالة.

كما تم اللجوء إلى جزاء الإزالة من أجل المحافظة على خطوط التنظيم والتقاسيم السكنية فقد قررت المادتين (١٦ ، ١٦ مكرر) من قانون المبانى المصرى رقم (١٠٦) لسنة ١٩٧٦ إعطاء الحق للمحافظ المختص أو من ينيبه فى أن يصدر قراراً مسبباً بإزالة الأعمال المخالفة التى سبق صدور قرار من الجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم بإيقافها ، كما يكون له أن يصدر قراراً بإزالة الأعمال المخالفة لقيود الارتفاع المقررة طبقاً لهذا القانون أو لخطوط التنظيم أو تخصيص أماكن لإيواء السيارات.

ومن أجل حماية أملاك الدولة فقد تم إعطاء الحق لكل محافظ فى نطاق محافظته بإزالة التعديات الواقعة على الأملاك العامة وذلك طبقاً لنص المادة (٢٦) من قانون نظام الإدارة المحلية المصرى رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩.

وفى فرنسا يجوز طبقاً للمادة (L.514.1) من تقنين البيئة للإدارة فى حالة رفض مستغل المنشأة المصنفة بيئياً المخالفة القيام بالأعمال الضرورية

---

[٩٥٦] انظر المادة رقم (٢) من قانون النظافة المصرى.

[٩٥٧] انظر المادة رقم (٣) من قانون النظافة المصرى.

اللازمة لإزالة المخالفة البيئية أن تقوم بهذه الأعمال بنفسها أو بواسطة الغير ، على حساب ونفقة مستغل المنشأة . ويكون لموظفى الإدارة من أجل القيام بهذه الأعمال الحق فى دخول المنشأة [٩٥٨] ، على أن قيام الإدارة بتنفيذ أعمال الإزالة على نفقة المخالف لا يعنى الإفراط فى النفقات التى يتم إنفاقها على الإزالة ، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الخصوص بأن " قيمة الأعمال التى يجب على المنشأة المصنفة المخالفة إنجازها وتنفيذها يجب ألا تأخذ طابعاً مفرطاً " . [٩٥٩]

وأخذت بعض التشريعات البيئية العربية بجزاء الإزالة – كجزاء إدارى – حيث قررت المادة (٢٢) فقرة (ب) من قانون البيئة الأردنى رقم (١٢) لسنة ١٩٩٥ للمدير العام أو من يفوضه أن يوجه إنذاراً خطياً للمنشأة أو المؤسسة أو المحل المخالف ، ويحدد مدة لإزالة المخالفة . وأيضاً ما نصت عليه المادة (٥٧) فقرة (جـ) من قانون حماية البيئة اللبنانى رقم (٤٤٤) لسنة ٢٠٠٢ حيث أكدت حق الإدارة فى اتخاذ بعض التدابير الإدارية ومنها : أعمال الإصلاح ، وإزالة التلوث ، وإعادة التشجير وصيانة الأماكن ، على نفقة المخالف.

---

[٩٥٨] انظر : د. موسى مصطفى شحادة ، الجزاءات الإدارية فى مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، المرجع السابق ، ص ٢٤.

[٩٥٩]

- C.E., 4 Mars 1988 Duvernay, Rec. No. 76766 .

الخاتمة

قامت هذه الدراسة على فكرة تناول حماية البيئة من منظور إدارى. وهى على هذا النحو ، اهتمت بدراسة الحماية الإدارية للبيئة وذلك عن طريق تمييز هذه الحماية عن غيرها من أنواع الحماية الأخرى المقررة فـــى القــانون الــدولى أو الوطنى ، وبيان الأجهزة الإدارية التى تمارس هذه الحماية والمبادئ التـــى تحكــم عملها فى هذا الشأن ، وبيان الوسائل والأساليب التى تسلكها الإدارة من أجل حماية البيئة سواء كانت وسائل وقائية أو علاجية ، مع التعرض لمدى فاعلية هذه الوسائل والمقترحات الكفيلة بتنشيط دورها فى هذا الشأن . وتبدو أهمية هذه الدراسة فيمـــا تشكله الحماية الإدارية للبيئة من ضرورة ملحة فى ظل اتساع وتطــور المخــاطر البيئية ومن ثــم احتياجها لوسائل وامتيازات الإدارة العامة.

وقد أستهدفت هذه الدراسة إلى تحقيق غايتين ، الأولـــى : بيــان شــكل ومضمون الحماية الإدارية للبيئة. والأخرى : إيضاح الوسائل الكفيلة بزيادة فاعلية هذه الحماية والنهوض بدورها.

وقد تحققت هاتان الغايتان فى أربعة أبواب ، خُـــصص الأول منهـــا : لدراسة البيئة من منظور قانونى باعتبار أن أى دراسة متعلقة بالبيئة يجب أن تبدأ خطاها الأولى من بيان ماهية البيئة بصفة عامة ، وعناصر البيئة محــل الحمايــة القانونية ، والمشكلات والمخاطر التى تهدد البيئة ، وماهية قانون حمايــة البيئــة ومصادره وخصائصه ، وبيان أوجه حماية البيئة فى القانون الــدولى والــوطنى ، وتمييز الحماية الإدارية للبيئة عن أنواع الحماية الأخرى . وخصص الثانى منهـــا لتناول الأجهزة الإدارية المعنية بحماية البيئة والمبادئ التى تحكم عملها وتمثلــت هذه الأجهزة فى نظام الحسبة فى الدولة الإسلامية والدور الذى كــان يلعبــه فـــى حماية البيئة ، والأجهزة الحكومية المختصة بحماية البيئة فى الوقت الحاضر سواء كانت أجهزة متخصصة فى حماية البيئة كالهيئة العامة للبيئة فـــى دولـــة الكويــت وجهاز شئون البيئة فى مصر ، وبيان دور الجهات الإدارية المركزية فى حمايـــة البيئة ، ودور الأجهزة الإدارية المحلية فى ذلك علاوة على دور مراكز الأبحــاث

والتعليم البيئى فى حماية البيئة ، وبيان المبادئ العامة فى حماية البيئة التى يجب أن تحكم عمل هذه الأجهزة الإدارية جميعها.

وخصص الثالث منها : لتناول دور الإدارة الوقائى فى حماية البيئة حيث تم التعرض لحماية البيئة عبر النشاط المرفقى للإدارة والمتمثلة صوره فى التخطيط البيئى وتطبيقاته ، والدراسات والأبحاث البيئية وأنواعها ، والتوعية البيئية وصورها وتطبيقاتها ، والحوافز البيئية وأهميتها.

كما تم تناول حماية البيئة عبر النشاط الضبطى للإدارة فتم التعرض لحماية البيئة فى إطار الضبط الإدارى العام أى من خلال العناصر التقليدية للنظام العام فتعرضنا للأمن العام وحماية البيئة والصحة العامة وحماية البيئة والسكينة العامة وحماية البيئة ، ثم ناقشنا مسألة مدى دخول حماية البيئة كعنصر مستقل فى النظام العام ؟ وتعرضنا عقب ذلك لحماية البيئة فى نطاق الضبط الإدارى الخاص ، وعالجنا تطبيقات له فى نظام الضبط الخاص بالمحميات الطبيعية ، والضبط الخاص بالبيئة العمرانية ، والضبط الخاص بالطرق العامة ، ثم تناولنا وسائل وتقنيات الضبط الإدارى البيئى.

وخصص الرابع والأخير منها : لتناول الدور العلاجى للإدارة فى حماية البيئة والمتمثل فى حماية البيئة عبر أسلوب الجزاءات الإدارية حيث تعرضنا لماهية الجزاء الإدارى البيئى وضمانات تطبيقه موضحين التمييز بين الجزاء الإدارى البيئى وما يشتبه به والضمانات القانونية للجزاءات البيئية سواء كانت ضمانات موضوعية أو إجرائية . عقب ذلك تم تناول صور الجزاءات الإدارية البيئية وتطبيقاتها فى التشريعات الكويتية والتشريعات محل الدراسة المقارنة فتناولنا الجزاءات البيئية المالية والمتمثلة فى الغرامة الإدارية ، وناقشنا مدى إمكان اللجوء إلى المصادرة كأحد الجزاءات الإدارية البيئية فى ظل المبدأ الدستورى المقرر بأن المصادرة العامة لا تجوز والخاصة تجوز استثناء بحكم قضائى ، وتعرضنا للحرمان من الامتيازات والمزايا كأحد الجزاءات المالية البيئية . عقب ذلك تناولنا الجزاءات الإدارية البيئية غير المالية ، والمتمثلة فى غلق المنشأة أو وقف النشاط وسحب الترخيص وإلغائه والإزالة الإدارية.

خلاصة ما توصلت إليه الدراسة :

ويمكن إجمال ذلك فى الآتى :

أولاً : إذا كانت طرق حماية البيئة متعددة سواء علي المستوى الدولى أو الوطنى فإن دور الحماية الإدارية للبيئة يبدو جوهرياً بين غيره من طرق الحماية الأخرى.

ثانياً : الحماية الإدارية للبيئة باعتبارها حماية وطنية لا يمكن أن تعمل بمعزل عن المبادئ والأساليب الحديثة لحماية البيئة فى نطاق القانون الدولى ، فالواقع أن المسافة فيما بين الحماية الدولية للبيئة ، والحماية الوطنية لها من خلال الأجهزة الإدارية تتلاشى يوماً بعد يوم حتى يمكن القول إن كل ما تقرره قواعد القانون الدولى من مبادئ لحماية البيئة هى فى ذات الوقت تصلح أن تكون مبادئ تحكم عمل الإدارة فى حماية البيئة ، وأن كل ما تتوصل إليه أجهزة المنظمات الدولية ، والاتفاقيات الدولية من وسائل لحماية البيئة يمكن الاستفادة منها فى نطاق الحماية الإدارية الوطنية.

ثالثاً : نظراً لاتساع المخاطر البيئية وانتشارها فإنه لا يمكن أن تكون حماية البيئة فى الكويت أو غيرها من دول الدراسة المقارنة من اختصاص جهاز إدارى واحد وإنما يجب أن يلعب كل جهاز ووحدة إدارية فى الدولة دوراً فى ذلك ، سواء على المستوى المركزى أو المحلى . وسواء كان هذا الجهاز أو تلك الوحدة متخصصاً فى حماية البيئة أو كان يمارس اختصاصات أخرى.

رابعاً : إن التشريعات البيئية مهما أتقن إعدادها ومهما تضمنت أحكاماً حيوية فى حماية البيئة لا تكون مؤثرة وفعالة إلا بتوافر مقومات رئيسية لنجاح تطبيقها فى مقدمتها وعى الأفراد والجماعات فى الدولة بأهمية البيئة والأضرار التى يمكن أن تلحق بها وأثرها على حياتهم ، وحياة الكائنات الأخرى فى الكون ، ووجود كوادر إدارية وفنية مدربة وعلى علم كاف بأحدث الدراسات والخبرات فى مجابهة المخاطر والمشاكل البيئية واقتراح الحلول لمعالجتها.

خامساً : إن وسائل الأجهزة الإدارية الوقائية فى حماية البيئة سواء تمثلت فى نشاطها المرفقى أو الضبطى تكون أنجح فى تحقيق هدفها من وسائلها العلاجية ، لما تمثله من توقٍ لإثارة مسئولية الإدارية عن الإخلال بالبيئة من ناحية ، ولصعوبة إزالة آثار الضرر البيئى حال وقوعه من ناحية ثانية ، وحتى إن أمكن إزالة هذه الآثار فإن ذلك يكون بتكلفة عالية جداً قد لا تتحملها الدولة فى الكثير من الأحيان، مع صعوبة إعادة التوازن للوسط البيئى مرة أخرى.

التوصيات :

إن أهم ما توصى به هذه الدراسة :

١- ضرورة إفراد حماية البيئة والحق فيها فى دولة الكويت بنص خاص وصريح فى الدستور ، فإذا كنا قد أوضحنا أن حماية البيئة والحق فيها يستخلص ضمناً من بعض نصوص الدستور الكويتى المتعلقة بحماية الصحة العامة وغيرها ، فإن العديد من الدول ومنها جمهورية مصر العربية قد أفردت حماية البيئة بنص خاص . وهذه تبدو فائدة كبيرة فى التمكين للحق فى البيئة كحق من الحقوق حديثة النشأة سواء على المستوى الدولى أو الداخلى.

٢- وجوب إعمال النظر مرة أخرى فى قانون إنشاء الهيئة العامة للبيئة فى الكويت رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ المعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٦ ولائحته التنفيذية رقم ٢١٠ لسنة ٢٠٠١ بما يتماشى مع تفاقم المخاطر والمشاكل البيئية وما طرأ من تطور على وسائل وأساليب الوقاية منها وتدارك أضرارها.

٣- من الأهمية إفراد تشريع ينظم المحميات الطبيعية فى دولة الكويت ويبين كيفية المحافظة عليها ، لا سيما مع عدم وجود تشريع خاص ومفصل فى هذا الشأن وتعارض إقامة هذه المحميات بدون نص مع حرية الرعى والصيد ، وحرية التجارة والصناعة.

٤- أهمية مشاركة الأفراد والجماعات الأهلية فى حماية البيئة فمن شأن ذلك أن يعين الأجهزة الإدارية فى تحقيق أهدافها فى حماية البيئة من خلال تفهم هؤلاء الأفراد والجماعات للمخاطر والمشاكل البيئية وإعانة هذه الأجهزة فى تنفيذ قراراتها برضى وقبول منها.

٥- وجوب أخذ الأجهزة الإدارية المهتمة بحماية البيئة الحيطة والحذر فى التعامل مع المشكلات والمخاطر البيئية والاستفادة بأحدث ما توصل إليه العلم من وسائل فى ذلك ، بما يقى الوسط البيئى بعنصريه الطبيعى والصناعى من أى أخطار محققة الوقوع أو محتملة.

٦- ضرورة اتباع كافة وسائل التوعية البيئية من أجل التبصير بأهمية المحافظة على الموارد الطبيعية وبعض الأصناف الحيوانية والنباتية المعرضة للانقراض ، ومخاطر التلوث وغيرها من المخاطر البيئية ، ووسائل توقيها وعلاجها ، ويكون ذلك عن طريق أجهزة الإعلام المرئية أو المسموعة أو المقروءة ، وتدريس مقررات بيئية فى كافة مراحل الدراسة.

٧- ضرورة تدعيم القيام بالدراسات والأبحاث البيئية بما يتيح لصانعى القرار والمسئولين عن الإدارات البيئية معلومات وبيانات جيدة وكافية حول المخاطر والمشاكل البيئية لرسم صورة حقيقية عن حجم هذه المخاطر توطئه لتجنبها وتحجيم أضرار ما وقع منها.

٨- وجوب العمل على إيجاد كوادر إدارية وفنية مدربة تكون لديها خبرة بالمشكلات البيئية وعلى علم كاف بوسائل حلها.

٩- ضرورة إدماج البعد البيئى ضمن تخطيط الدولة فى كافة المجالات سواء كانت مجالات اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو غيرها من المجالات والتنسيق فيما بين جهود كافة الأجهزة والجهات الإدارية فى حماية البيئة ، لتلافى التناقض فى التخطيط البيئى والتطبيق من جانب كل منها.

١٠- ضرورة إنشاء صندوق خاص لحماية البيئة فى دولة الكويت تتكون موارده من ما تخصصه له الدولة من ميزانيتها بالإضافة إلى مبالغ الغرامات التى يحكم بها أو توقعها الإدارة عن المخالفات البيئية وما يمكن أن يخصص له من إعانات وهبات من قبل الأفراد لتوفير مصادر خاصة لتمويل مشروعات وإجراءات حماية البيئة فى الكويت لا سيما مع التكلفة العالية التى تحتاج إليها هذه المشروعات.

١١- وجوب القيام بدراسات المردود البيئى لكل المنشآت الصناعية والحرفية سواء كانت فى طور الإنشاء أو قائمة بالفعل مع تكرار القيام بهذه الدراسات كل حقبة زمنية معينة للتحقق من مراعاة المعايير السليمة فى حماية البيئة.

١٢- ضرورة إعادة النظر فى الصناعات والحرف الأكثر تلويثاً للبيئة بحيث يتم المفاضلة بين العائد على التنمية من هذه الصناعات والحرف وضررها على الوسط البيئى.

وبعد ، فقد حاولت جاهداً فى هذه الدراسة أن أوضح الدور الملقى على عاتق الإدارة فى التعامل مع الوسط البيئى ، وذلك بهدف المحافظة على البيئة ووقايتها من المخاطر التى تحيق بها ، وقبل هذا وذاك لإرضاء المولى عز وجل ، فإن أكن قد أصبت فمن الله ، وإن أكن قد أخطأت فمن نفسى ، ويكفينى ثواب المجتهدين ، الله أسأل أن يكون هذا العمل خالصاً لوجهه الكريم ، إنه نعم المولى ونعم النصير والحمد لله رب العالمين.

« تم بحمد الله »

قائمة المراجع

أولاً : المراجع باللغة العربية :

١) كتب التراث :

- **ابن منظور** ، محمد بن منظور الإفريقي ، المتوفى سنة ٧١١ هجرية ، لسان العرب ، الجزء الأول ، طبعة دار المعارف ، القاهرة ، د.ت.
- **الرازى** ، محمد بن أبى بكر الرازى ، المتوفى سنة ٧٢١ هجرية ، مختار الصحاح ، طبعة دار الحديث، القاهرة ، ترتيب محمود خاطر ، د.ت.
- **الفيروز آبادى** ، القاموس المحيط ، الجزء الأول ، مؤسسة الحلبى الحقوقية ، لبنان ، د.ت.
- **ابن ماجة** ، أبى عبد الله بن محمد بن يزيد بن ماجة القزوينى ، المتوفى سنة ٢٧٥ هـ ، سنن ابن ماجة طبعة دار الفكر العربى ، بيروت ، د.ت.
- **ابن حزم الظاهرى** ، أبى محمد على بن أحمد بن سعيد بن حزم الظاهرى ، المتوفى سنة ٤٥٦ هـ ، المحلى بالآثار ، طبعة دار الآفاق الجديدة ، بيروت ، د.ت.
- **الزيلعى** ، أبى محمد عبد الله بن يوسف الحنفى الزيلعى ، المتوفى سنة ٧٦٢ هـ ، نصب الراية فى تخريج أحاديث الهداية ، طبعة دار الحديث ، القاهرة ، ١٣٥٧ هـ.
- **ابن تيمية** ، تقى الدين أحمد ، الحسبة فى الإسلام ، تحقيق سيد بن محمد بن أبى سعده ، الطبعة الأولى ، دار الأرقم ، الكويت ، ١٩٨٣.
- **الزمخشرى** ، أساس البلاغة ، تحقيق عبد الله على الكبير وآخرين ، دار المعارف القاهرة ، د.ت.
- **الماوردى** ، أبو الحسن الماوردى الشافعى ، الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٤٠٤ هـ .

- **الفراء** ، أبو يعلى الفراء الحنبلى ، الأحكام السلطانية ، تعليق وتحقيق الشيخ محمد حامد الفقى ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٩٨٣.
- **ابن القيم** ، ابن القيم الجوزيه ، الطرق الحكيمة فى السياسة الشرعية ، تحقيق د. محمد جميل غازى ، دار المدنى للطباعة والنشر ، القاهرة ، ١٩٧٧.
- **ابن خلدون** ، عبد الرحمن بن محمد بن خلدون الحضرمى ، مقدمة ابن خلدون ، طبعة دار القلم ، بيروت، الطبعة الخامسة ، ١٩٨٤.
- **الإمام مسلم** ، صحيح مسلم ، الجزء الأول ، طبعة دار الحلبى ، بيروت ، د.ت.
- **النووى** ، شرح النووى على صحيح مسلم ، الجزء الثانى ، المطبعة المصرية ، القاهرة ، د.ت.
- **المنذرى** ، الترغيب والترهيب ، الجزء الثالث ، دار الحديث ، القاهرة ، د.ت.
- **الإمام أبى داوود** ، سنن أبى داوود ، دار الفكر ، الجزء الرابع ، بيروت.
- **الشيزرى** ، عبد الرحمن بن نصر الشيزرى ، نهاية الرتبة فى طلب الحسبة ، تحقيق د. السيد الباز العرينى ، دار الثقافة ، بيروت ، ١٩٨١.
- **ابن الإخوة** ، محمد بن أحمد القرشى ، معالم القربى فى أحكام الحسبة ، تحقيق د. محمد أحمد شعبان وآخرين ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٦.
- **ابن بسام** ، على بن بسام السنترينى الأندلسى ، نهاية الرتبة فى طلب الحسبة ، دار الحداثة للطباعة والنشر والتوزيع ، ١٩٩٠.
- **عمر بن محمد السنامى** ، نصاب الاحتساب ، تحقيق مريزن سعيد مريزن عسيرى ، مكتبة الطالب الجامعى ، مكة المكرمة ، الطبعة الأولى ، ١٤٠٦ هـ - ١٩٨٦.

- **ابن رشد** ، فتاوى ابن رشد ، تحقيق مختار بن الطاهر ، دار الغرب الإسلامى ، بيروت ، د.ت.

- **الزرقانى** ، محمد بن عبد الباقى بن يوسف الزرقانى ، المتوفى سنة ١١٢٣ هجرية ، شرح الزرقانى على موطأ مالك ، الطبعة الأولى ، طبعة دار الكتب العلمية ، بيروت ، ١٤١١ هـ.

- **ابن قدامه** ، أبى محمد عبد الله بن أحمد بن قدامه المقدسى ، المغنى ، الطبعة الأولى ، دار الفكر ، بيروت، ١٣٩٨ هـ.

<u>٢) المؤلفات العامة :</u>

- **د. إبراهيم عبد العزيز شيحا** : القضاء الإدراى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦.

  : أصول الإدارة العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.

- **د. إبراهيم فياض** : القانون الإدارى – نشاط وأعمال السلطة الإدارية بين القانون الكويتى والمقارن، الطبعة الثانية ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، الكويت ، ٢٠٠٣.

- **د. أحمد فتحى سرور** : السياسة الجنائية، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٦٩.

- **د. أنور أحمد رسلان** : وجيز القانون الإدارى ، الطبعة الثالثة ، بدون دار نشر ، ٢٠٠٤.

- **د. ثروت بدوى** : القانون الإدارى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٧.

- **د. جابر جاد نصار** : الوجيز فى العقود الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠.

- **د. جلال ثروت** : النظرية العامة لقانون العقوبات ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الإسكندرية ، د.ت.

  : النظم الإجرائية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.

- **د. جلال على العدوى ود. رمضان أبو السعود** : المدخل لدراسة القانون ، نظرية الحق ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ١٩٩٧.
- **د. جميل عبد الباقى الصغير** : قانون العقوبات القسم العام ، المساهمة الجنائية – موانع المسئولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨.
- **د. جورج فيدل وبياردلفوليفه** : القانون الإدارى ، الجزء الثانى ، ترجمة منصور القاضى ، الطبعة الأولى، بدون دار نشر ، بيروت ، ٢٠٠١.
- **د. حامد سلطان** : القانون الدولى العام فى وقت السلم ، الطبعة الرابعة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٩.
- **د. حسين عثمان محمد عثمان** : أصول القانون الإدارى ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.
- **د. رؤوف عبيد** : مبادئ الإجراءات الجنائية فى القانون المصرى ، الطبعة السابعة عشر ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ٢٠٠٥.
- **د. سامى جمال الدين** : أصول القانون الإدارى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.

  : القضاء الإدارى فى دولة الكويت ، الطبعة الأولى ، بدون دار نشر ، الكويت ، ١٩٩٨.

  : الرقابة على أعمال الإدارة فى دولة الكويت – دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الكتب ، الكويت ، ١٩٩٨.
- **د. سعيد جبر وأ.د محمود عبد الرحمن** : مبادئ القانون ، دار النصر ، فرع جامعة القاهرة ، ١٩٩٦.
- **د. سليمان عبد المنعم** : أصول الإجراءات الجزائية فى التشريع والقضاء والفقه ، المؤسسة الجامعية ، الإسكندرية ، د.ت.

- **د. سليمان محمد الطماوى : الوجيز فى القانون الإدارى – دراسة مقارنـــة ، دار الفكر العربى ، القاهرة، ١٩٨٥.**

  : النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٨٩.

  : النظم السياسية والقانون الدستورى – دراسة مقارنة ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٨٨.

  : الوسيط فى القضاء الإدارى ، الجزء الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٩٦.

- **د. صلاح الدين عامر:** مقدمة لدراسة القانون الدولى العام، دار النهـــضة العربية ، ٢٠٠٣.

- **د. عادل طالب الطبطبائى :** النظام الدستورى فى الكويت – دراسة مقارنـــة ، الطبعة الرابعة ، بدون دار نشر ، الكويت ، ٢٠٠١.

- **د. عبد الرزاق أحمد السنهورى :** مصادر الالتزام ، تنقيح المستشار أحمد مدحت المراغى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.

- **د. عبد الغنى بسيونى عبد الله :** النظرية العامة للقانون الإدارى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣.

- **د. عبد الفتاح عبد الباقى :** نظرية العقد والإرادة المنفردة – دراسة معمقة ومقارنة بالفقه الإسلامى ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٨٤.

- **د. عبد الوهاب حومد :** دراسات معمقة فى الفقـــه الجنـــائى المقـــارن ، مطبوعات جامعة الكويت ، د.ت.

  : الوسيط فى شرح قانون الإجراءات الجزائيـــة الكويتيـــة ، الطبعة الخامسة ، مطبوعات جامعة الكويت ، ١٩٩٥.

- **د. عزيزة الشريف** : القانون الإدارى – أساليب الإدارة العامة وخضوعها لمبدأ سيادة القانون ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، مؤسسة دار الكتب للطباعة للنشر والتوزيع ، الكويت ، ٢٠٠٠.
- **د. عزيزة الشريف و د. يسرى العصار** : القانون الإدارى ، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت ، ١٩٩٩.
- **د. على صادق أبو هيف** : القانون الدولى العام ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٠ .
- **د. فؤاد محمد النادى** : موجز القانون الدستورى المصرى وتطور الأنظمة الدستورية فى مصر ، مطبعة دار نشر الثقافة ، القاهرة ، ١٩٨٢.
- **د. ماجد راغب الحلو** : القانون الإدارى ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.

  : علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥.

  : القضاء الإدارى ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٥.
- **د. مبارك عبد العزيز النويبت** : شرح القواعد العامة فى قانون الجزاء الكويتى ، الطبعة الأولى ، بدون دار نشر ، الكويت ، ١٩٩٧.
- **د. محسن خليل** : القانون الدستورى والدساتير المصرية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ١٩٩٣.
- **د. محمد إبراهيم دسوقى** : النظرية العامة للقانون والحق ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٩١.

- **د. محمد رفعت عبد الوهاب** : مبادئ وأحكام القانون الإدارى ، منشورات الحلبى الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٥.

: القضاء الإدارى ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧.

: رقابة دستورية القوانين (المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨.

- **د. محمد زكى أبو عامر** : قانون العقوبات ، القسم الأول ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، د.ت.

- **د. محمد سعيد أمين** : مبادئ القانون الإدارى ، دار الثقافة الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٧.

- **د. محمد سلام مدكور** : المدخل للفقه الإسلامى ، الطبعة الرابعة ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٦٩.

- **د. محمد على آل ياسين** : القانون الإدارى ، بدون دار نشر ، الكويت ، ١٩٩٣.

- **د. محمد فؤاد مهنا** : القانون الإدارى العربى فى ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التعاونى ، الطبعة الثالثة ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٧.

- **د. محمد ماهر أبو العينين** : دعوى الإلغاء أمام القضاء الإدارى ، الكتاب الأول ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ٢٠٠٥.

- **د. محمد محمد عبد اللطيف** : قانون القضاء الإدارى ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١.

- **د. محمود حلمى و د. فؤاد محمد النادى** : الوجيز فى مبادئ القانون الإدارى المصرى واليمنى ، الطبعة الأولى ، دار نشر الثقافة ، القاهرة ، ١٤٠٠ هـ - ١٩٨٠.

- د. **محمود عاطف البنا** : الوسيط فى القانون الإدارى ، الطبعة الثانيـــة ، دار الفكر العربى ، القاهرة، ١٩٩٢.

: الوسيط فى القضاء الإدارى ، بدون دار نشر ، القـــاهرة ، ١٩٩٩.

- د. **مصطفى أبو زيد فهمى** : الوسيط فى القانون الإدارى ، دار الجامعـــة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥.
- د. **مصطفى عفيفى** : المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية – دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى، مطابع البيان التجارية ، دبى ، ١٩٩٠.
- د. **مفيد شهاب** : القانون الدولى العام ، دار النهضة العربية ، القـــاهرة ، د.ت.
- د. **نزيه الصادق المهدى** : نظرية القانون ، بدون دار نشر ، القـــاهرة ، ١٩٩٢.
- د. **نواف كنعان** : مبادئ القانون الإدارى وتطبيقاته فى دولـــة الإمـــارات العربية المتحدة ، النشر العلمى بجامعة الشارقة ، الشارقة ، ٢٠٠٤.

<u>٣) المؤلفات المتخصصة :</u>

- د. **إبراهيم على صالح** : المسئولية الجنائية للأشـــخاص المعنويـــة ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٨٠.
- **د. أبو العلا على أبو العلا النمر : نحو تعزيـــز حمايـــة البيئـــة الأثريـــة المصرية فى العلاقات الخاصة الدولية، الطبعـــة الأولـــى ، دار النهـــضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧.**
- **د. أحمد أبو الوفا : الإعلام بقواعد القانون الدولى والعلاقات الدولية فى شريعة الإسلام – الجزء الثامن " نظرية الضمان أو المسئولية الدولية فـــى الـــشريعة الإسلامية " ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١.**

- **د. أحمد حشيش :** المفهوم القانونى للبيئة فى ضوء مبدأ أسلمه القانون المعاصر ، دار الفكر الجامعى بالإسكندرية ، طبعة ٢٠٠١ .

- **د. أحمد عبد الكريم سلامة :** قانون حماية البيئة ، دراسة تأصيلية فى الأنظمة الوطنية والدولية ، الطبعة الأولى ، مطابع الملك سعود ، ١٩٩٧.

  : قانون حماية البيئة دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢.

- **د. أحمد عبد الوهاب عبد الجواد:** التشريعات البيئية ، الدار العربية للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى. القاهرة، ١٩٩٥.

- **د. أحمد عبد الرحيم السايح ود. أحمد عبده عوض :** قضايا البيئة من منظور إسلامي ، الطبعة الأولى، مركز الكتاب للنشر ، القاهرة ، ٢٠٠٤.

- **د. أحمد عثمان عياد :** مظاهر السلطة العامة فى العقود الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٦.

- **د. أحمد فتحى سرور :** الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان فى الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣.

- **د. أحمد محمد عمر :** الماء والحياة بين الوفرة والندرة ، مطبوعات المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ، القاهرة ، ٢٠٠٠.

- **أحمد محمود الجمل :** حماية البيئة البحرية من التلوث فى ضوء التشريعات الوطنية والإتفاقات الإقليمية والمعاهدات الدولية ،منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٨.

- **د. أحمد محمود سعد :** استقراء لقواعد المسئولية المدنية فى منازعات التلوث البيئي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩٤.

- **د. أحمد منصور التكلاوى :** علم الاجتماع وقضايا التخلف، القاهرة، دار الثقافة العربية، ١٩٨٩.

- **د. إسماعيل عبد الفتاح** : تلوث البيئة مشكلة العصر، القاهرة ، بدون دار نشر ، ١٩٨٤.
- **د. أشرف توفيق شمس الدين** : الحماية الجنائية للبيئة الطبعة الأولى دار النهضة العربية، القاهرة ، ٢٠٠٤.
- **د. أشرف عرفات أبو حجازة** : مبدأ الملوث يدفع ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦.
- **د. السيد أحمد مرجان** : تراخيص أعمال البناء والهدم – بين تشريعات البناء والأوامر العسكرية والقرارات الوزارية وأحدث أحكام القضاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢.
- **د. الشحات إبراهيم منصور** : البيئة فى الإسلام دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ت.
- **آلن درنتج** : الفقر والبيئة ، ترجمة محمد صابر ، الدار الدولية للنشر ، القاهرة ١٩٩٢ .
- **د. أمين مصطفى محمد** : النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارى (ظاهرة الحد من العقاب) دار الجامعة الجديدة للنشر الاسكندرية، ١٩٩٦.

  : الحماية الإجرائية للبيئة والمشكلات المتعلقة بالضبطية القضائية والإثبات فى نطاق التشريعات البيئية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠١.
- **د. أنيسة أكحل العيون** : البيئة بين التدهور والحماية ، الطبعة الأولى، دار ليلى للطباعة والنشر، مراكش، ١٩٩٨.
- **أيان . ج سيمونتر** : البيئة والإنسان عبر العصور ، ترجمة السيد محمد عثمان ، طبعة عالم المعرفة ، الكويت ، ١٩٩٧.

- **د. بدرية عبد الله العوضى** : أبحاث فى القانون البيئى الوطنى والـــدولى، بدون دار نشر، الكويت، ٢٠٠٥.

- **بيتروبير** : صافي الخسائر فى الأسماك ، وفرص العمل والبيئة البحرية ، ترجمة أمال كيلاني ، الدار الدولية للنشر والتوزيع ، الطبعـــة الأولـــى ، القاهرة ، ١٩٩٧ .

- **توماس ج إيلزويرث** : هذا الهواء – هذا الماء ؟ أزمة الإنسان مع بيئته ، ترجمة د. سيد رمضان هداره ، دار المعرفة ، القاهرة ، ١٩٧٤ .

- **ثور موند شميدت و إيريك تورد ليـــنج** : علم البيئة الجديدة والمتجـــددة ، ترجمة أمين رشيد ، دار الكتاب المصري ، القاهرة .

- **د. جلال ثروت** : نظرية الجريمة المتعدية القصد فى القـــانون المـــصرى والمقارن ، دار المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٦٩.

- **د. جلال وفاء محمدين** : الحماية القانونية للبيئة البحرية من التلوث بالزيت ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية ، ٢٠٠١.

- **د. جودة حـــسين** : معالم سطح الأرض ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٨٠ .

- **جون جريبن** : ثقب الأوزون ، ترجمة محمد محمود عمـــار ، أكاديميـــة البحث العلمى والتكنولوجيا ، مصر ، ١٩٩١.

- **د. حامد الشريف** : شرح أحكام المبانى فى التشريع المصرى فقهاً وقضاء ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٨٣.

- **حمدى ياسين عكاشه** : موسوعة العقود الإداريـــة والدوليـــة – العقـــود الإدارية فى التطبيق العملى ، المبـــادئ والأســـس – منـــشأة المعـــارف بالإسكندرية ، ١٩٩٨.

- **د. خالد خليل الظاهر** : قانون حماية البيئة فى الأردن، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ، بدون دار نشر ، الأردن ، ١٩٩٩.

- **د. داود عبد الرازق الباز** : حماية القانون الإدارى للبيئة فى دولة الكويت من التلوث السمعي ، مطبوعات الهيئة العامة للبيئة بدولة الكويت ، د.ت.

  : الأساس الدستورى لحماية البيئة من التلوث فى دولة الكويت ، مطبوعات مجلس النشر العلمى ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٣.

  : حماية السكينة العامة " معالجة لمشكلة العصر فى فرنسا ومصر " – الضوضاء – دراسة تأصيلية مقارنة فى القانون الإدارى البيئى والشريعة الإسلامية ، دار الفكر الجامعى ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤.

- **د. رشيد الحمد ، د. محمد سعيد صباريني**: البيئة ومشكلاتها، من منشورات المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب، الكويت، الطبعة الثانية، ١٩٨٤.

- **د. رضا عبد الحليم عبد المجيد عبد البارى** : النظام القانونى للمياه الجوفية ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣.

  : التكنولوجيا الحيوية بين الحظر والإباحة – دراسة للإنعكاسات القانونية لتطبيقات الهندسة الوراثية فى مجال الأغذية والزراعة ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١.

- **د. رفعت رشوان** : الإرهاب البيئى فى قانون العقوبات – دراسة تحليلية نقدية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.ت.

- **د. زين الدين عبد المقصود غنيمى** : مشكلة التصحر فى العالم الإسلامى ، بدون دار نشر ، الكويت ، ١٩٨٠.

- **د. سامح غرابية ود. يحى الفرحان** : المدخل إلى العلــوم البيئيــة ، دار الشروق ، عمان ، ١٩٩١.
- **د. سعيد محمد الحفار** : الموسوعة البيئية العربية ، مطبوعات جامعة قطر ، ١٩٩٨.

: بيئة من أجل البقاء، الطبعة الأولــى، دار الثقافــة للنــشر والتوزيع ، قطر ، ١٩٩٠.

- **د. سلوى توفيق بكير** : الحماية الجنائية للبيئية وتطبيقاتها فــى المملكــة العربية السعودية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١.
- **د. سمير حامد الجمال** : الحماية القانونية للبيئة ، دار النهضة العربيــة ، القاهرة ، ٢٠٠٧.
- **د. سهام مصطفى أبوزيد** : الحسبة فى مصر الإسلامية منذ الفتح العربى إلى العصر المملوكى ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٨٦.
- **د. سيد وقار أحمد الحسينى** : مصادر علوم المياه وهندستها فى القــرآن الكريم ، الطبعة الأولى ، دار فــصلت للطباعة والنشر ، حلب ، سوريا ، ١٩٩٩ م.
- **د. صالح محمد المزينى** : وضع البيئة البحريــة الكويتيــة ، مطبوعــات الجمعية الكويتية لحماية البيئة ، الطبعة الأولى ، الكويت ١٩٩٨.
- **د. صبحى عيد المنعم محمد** : الحسبة فى الإسلام بين النظرية والتطبيــق – دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار رياض الــصالحين ، الكويــت ، ١٩٩٣.
- **د. صلاح محمود الحجار ود. إيمان محمود العزيزى** : تقييم الأثر البيئى – أسس ودراسات ، الطبعة الأولى ، دار الفكــر العربــى ، القــاهرة ، ٢٠٠٣.

- **د. طارق محمد الطوارى** : الحسبة والمحتسبون فى الإسلام ، مكتبة دار النفائس ، الكويت ، ١٩٩١.
- **د. طلعت إبراهيم الأعرج** : التلوث المائى ، الجزء الأول ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٤.

  : التلوث الهوائى والبيئة ، الجزء الثانى ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٤.
- **د. عادل أبو الخير** : الضبط الإدارى وحدوده ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٥.
- **د. عامر محمود طراف** : أخطار البيئة والنظام الدولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان ، ١٩٩٨.
- **د. عباس هاشم الساعدى** : حماية البيئة البحرية من التلوث – ومشكلة التلوث فى الخليج العربى ، دراسة قانونية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢.
- **د. عبد الحكيم عبد اللطيف الصعيدى** : البيئة فى الفكر الإنسانى والواقع الإيمانى، الدار المصرية اللبنانية ، القاهرة ، ١٩٩٦.
- **د. عبد الحكيم عثمان** : أضرار التلوث البحري ، الوقاية والتعويض ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، ١٩٩٢ .
- **د. عبد الرؤوف مهدى** : المسئولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٧٦.
- **د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيونى** : نظرية الضبط الإدارى فى النظم الوضعية المعاصرة وفى الشريعة الإسلامية ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤.

- **د. عبد الرحمن حسين علام** : الحماية الجنائية لحق الإنسان فـى بيئـة ملائمة ، نهضة الشروق ، القاهرة، ١٩٨٥.
- **د. عبد العليم عبد الحميد مشرف** : دور سلطات الـضبط الإدارى فـى تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة – دراسـة مقارنـة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨.
- **د. عبد الكريم بدران** : أضواء على البيئة ، مكتبة التربية العربية لـدول الخليج ، الرياض ، ١٤١٣هـ.
- **د. عبد الهادى محمد العـشرى** : البيئة والأمن الإقليمى فى دول الخلـيج العربى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧.
- **د. عبد الواحد الفار** : الالتزام بحماية البيئة البحرية والحفاظ عليها مـن أخطار التلوث ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٥.
- **عبد الوهاب البندارى** : العقوبات التأديبيـة للعـاملين المـدنيين بالدولـة والقطاع العام وذوى الكادرات الخاصة ، دار الفكر العربى ، القـاهرة ، د.ت.
- **د. على السيد الباز** : ضحايا جـرائم البيئـة ، دراسـة مقارنـة ، مـن مطبوعات لجنة التأليف والتعريب و النشر، مجلس النشر العلمى ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٥.
- **د. على جمعة** : المكاييل والموازين الشرعية ، الطبعة الثانية ، دار القدس ، القاهرة ، ٢٠٠١.
- **د. على حسن موسى** : التلوث الجوى ، دار الفكر المعاصـر ، بيـروت ١٩٩٠.
- **د. على زين العابدين ود. محمد عبدالمرضي** : تلوث البيئـة ، المكتبـة الأكاديمية ، القاهرة ، ١٩٩١ .

- **د. على فاضل حسن** : نظرية المصادرة فى القانون الجنائى المقارن ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧.

- **د. على محمد المكاوى** : البيئة والصحة ، دراسة فـــى علـــم الاجتمـــاع الطبى، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، ١٩٩٥.

- **د. فارس محمد عمران** : السياسة التشريعية لحماية البيئة فى مصر وقطر ودور الأمم المتحدة فى حمايتها، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥.

- **د. فرج صالح الهريش** : جرائم تلويث البيئة ، دارسة مقارنـــة، الطبعـــة الأولى، المؤسسة الفنية للطباعة والنشر ، القاهرة، ١٩٩٨.

- **د. فرخندة حسن** : كوكب الأرض ، دار المعارف ، القاهرة ، د.ت.

- **د. فوزى أو صديق** : حماية البيئة فى التشريع القطرى ، بدون دار نشر ، قطر، ٢٠٠٤.

- **د. فؤاد محمد النادى** : موسوعة الفقه السياسى ونظام الحكم فى الإسلام ، الكتاب الأول ، نظرية الدولة فى الفقه السياسى الإسلامى ، دراسة مقارنة بالنظم الدستورية المعاصرة ، الطبعة الأولى ، دار الكتـــاب الجـــامعى ، القاهرة ، ١٤٠٠ هـــ - ١٩٨٠.

  : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون فى الفقه الإسلامى ، الطبعة الثانية ، دار الكتاب الجامعى ، القاهرة ، ١٤٠٠ هـــ - ١٩٨٠.

- **قدرى عبد الفتاح الشهاوى** : السلطة الشرطية ومناط شـــرعيتها جنائيـــاً وإدارياً ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٧٣.

- **د. كمال الدين حكيم و د. أمين حسن و د. السيد حمدان** : صحة البيئـــة فى الدول النامية ، القاهرة، مكتبة عين شمس، ١٩٧٥.

- د. لطف الله قاري : الأمطار الحمضية ، مطابع جامعة الملك سعود ، الرياض ١٤٠٩هـ - ١٩٨٩م.
- د. ماجد راغب الحلو : قانون حماية البيئة فى ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة للنشر الاسكندرية، ٢٠٠٤.
- مارسولون ، بروسبيرفى ، جي بريبان : أحكام المبادئ فى القضاء الإدارى الفرنسى – ترجمة د. أحمد يسرى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩١.
- مايكل زيمرمان : الفلسفة البيئية ، ترجمة معين شفيق روميه ، عالم المعرفة ، المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب ، الكويت ، ٢٠٠٦ .
- د. مجدى نصيف : كارثة العصر ، الإنسان يدمر كوكبه ، دار الصباح ، القاهرة ١٩٩٢ .

ن أفكيرين : القانون الدولى للبيئة، الطبعة الأولى، دار النهضة . القاهرة، ٢٠٠٦.

- د. محسن العبودى : التخطيط العمرانى بين النظرية والتطبيق ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٩٥.
- د. محسن عبد الحميد البيه : المسئولية المدنية عن الأضرار البيئية ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ٢٠٠٢.
- د. محمد أحمد فتح الباب : النظام القانونى لأحكام البناء فى مصر ، ...عة الأولى ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٧.
- .. محمد السيد عامر : المشاركة الشعبية لحماية البيئة من منظور الخدمة الاجتماعية ، المكتب الجامعى الحديث ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢.
- د. محمد باهى أبو يونس : التنظيم القانونى لحرية الحصول على الوثائق الإدارية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢.

: الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠.

- **د. محمد حسن الكندرى** : المسئولية الجنائية عن التلـــوث البيئـــى ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.

- **محمد خالد جمال رستم** : التنظيم القانونى للبيئة فى العالم ، الطبعة الأولـــى ، منشورات الحلبى الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٦.

- **د. محمد رشاد الطــوبى** : عالم الحيــوان ، دار المعـــارف ، القـــاهرة ، ١٩٨٧.

- **د. محمد سامى الشوا** : القانون الإدارى الجزائى"ظاهرة الحد من العقـــاب" ، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٩٦.

- **محمد سعد فودة** : النظام القانونى للعقوبات الإداريـــة – دراســـة فقهيـــة قضائية مقارنة ، بدون ناشر ، القاهرة ، ٢٠٠٦.

- **د. محمد صافى يوسف** : مبدأ الاحتياط لوقوع الأضـــرار البيئيـــة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧.

- **د. محمد صفى الدين أبو العــز** : قشرة الأرض ، دراسة جيومورفولوجية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، د.ت.

- **د. محمد عبد القادر الفقى** : البيئة مشاكلها وقــضاياها وحمايتهـــا مـــن التلوث، القاهرة، مكتبة ابن سينا، ١٩٩٩ .

- **د. محمد عبد الواحد الحميلى** : من السرية إلى الشفافية الإداريـــة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠.

- **د. محمد عبده العودات و د. عبد الله يحيى باصهى** : التلـــوث وحمايـــة البيئة ، مكتبة جامعة الملك سعود ، الرياض ، ١٤٠٩ هــ – ١٩٨٥ م.

- **د. محمد عثمان جبريل** : التـــرخيص الإدارى – دراســـة مقارنـــة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٣.

- **د. محمد عصفور :** الحرية بين الفكرين الديمقراطى والاشتراكى ، الطبعة الأولى ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٦١.

- **د. محمد فتحى الدرينى :** خصائص التشريع الإسلامى فى السياسة والحكم ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، ١٩٨٢.

- **د. محمد كمال الدين إمام :** أصول الحسبة فى الإسلام – دراسة تأصيلية مقارنة ، دار الهداية ، القاهرة ، ١٩٨٦.

- **د. محمد مؤنس محب الدين :** البيئة فى القانون الجنائى ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٩٠.

- **د. محمد ماهر أبو العينين :** التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها فى قضاء وإفتاء مجلس الدولة ، دراسة تحليلية ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ٢٠٠٦.

- **د. محمد محمد بدران :** مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الإدارى – دراسة مقارنة فى القانونين المصرى والفرنسى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢.

- **د. محمد محمد عبد اللطيف :** قضية سوق روض الفرج – دراسة تحليلية نقدية لحكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١١ إبريل ١٩٩٣ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥.

- **د. محمد يسرى دعبس :** تلوث الهواء : وكيف نواجهه ؟ ، دار الندوة للطباعة ، القاهرة ، ١٩٩٤.

- **د. محمود سامى قرنى :** حماية البيئة جنائياً، دراسة مقارنة فى ضوء قانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ ، دار القومية العربية للثقافة والنشر ، القاهرة ، د.ت.

- د. **محمود صالح العادلي** : موسوعة حماية البيئة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣.

- د. **محمود عاطف البنا** : حدود سلطة الضبط الإدارى ، دار النصر للتوزيع والنشر ، القاهرة ، ١٩٩٧.

  : الرقابة القضائية للوائح الإدارية ، بدون دار نشر ، القاهرة ، ١٩٩٧.

- د. **محمود عثمان الهمشرى** : المسئولية الجنائية عن فعل الغير ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٦٩.

- **محمود منصور** : قانون المرور الجديد ولائحته التنفيذية ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، القاهرة ، ٢٠٠٠.

- د. **مصطفى العوجى** : المسئولية الجنائية فى المؤسسات الاقتصادية ، مؤسسة نوفل ، بيروت ، د.ت.

- د. **مصطفى سلامة حسين و د. مدوس فلاح الرشيدى** : القانون الدولى للبيئة ، مطبوعات مجلس النشر العلمى ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٧.

- د. **مصطفى فهمى الجوهرى** : النظرية العامة للجزاء الجنائى والعقوبة والتدابير الاحترازية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢.

- د. **مصطفى منير** : جرائم إساءة استعمال السلطة الاقتصادية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٢.

- د. **ممدوح محمد خيرى** : الضوابط القانونية للتكنولوجيا الحيوية فى مجال الزراعة والأغذية والدواء ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣.

- د. **موسى راضى نصار** : نظام الحسبة فى الإسلام بين التنظير والتطبيق ، دار الهادى للنشر والطباعة والتوزيع ، الكويت ، ٢٠٠٢.

- **نايف مطلق المطيرى** : الهيئة العامة للصناعة فى دولة الكويت " اختصاصاتها القانونية والإدارية " دراسة تحليلية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧.
- **د. نبيلة عبد الحليم كامل** : نحو قانون موحد لحماية البيئة، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٩٣.
- **د. نواف كنعان** : قانون حماية البيئة (شرح القانون الاتحادى رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٩ بشأن حماية البيئة وتنميتها) ، الطبعة الأولى ، مكتبة الجامعة ، الشارقة ، الإمارات العربية المتحدة ، ٢٠٠٦.
- **د. نور الدين هنداوى** : الحماية الجنائية للبيئة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، ١٩٨٥.
- **د. نيكولاس هوبكنز و د. سهير مهنا و د. صلاح النجار**: الناس والتلوث – البناء الثقافى ورد الفعل الاجتماعى فى مصر ، ترجمة مشيرة الجزايرى ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربى، القاهرة ، ٢٠٠٣.
- **د. يوسف القرضاوى** : رعاية البيئة فى شريعة الإسلام ، الطبعة الأولى ، دار الشروق – القاهرة ٢٠٠١م.
- **د. يوسف عبد المجيد فايد** : الغلاف الجوى ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٧٧ .

٤) الرسائل العلمية :

- **د. إبراهيم كومغار** : مؤسسات حماية البيئة بالمغرب ، رسالة دكتوراة ، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية ، جامعة محمد الخامس ، أكدال ، الرباط ، ٢٠٠١ .
- **د. أحمد إدريس أحمد** : افتراض براءة المتهم ، رسالة دكتوراة – كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، ١٩٨٤.

- **د. أحمد بنمسعود** : المحافظة على البيئة بين الدولة والجماعات المحلية ، رسالة دكتوراة ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، جامعة محمد الخامس ، أكدال ، الرباط ، ٢٠٠١ .
- **د. أسامة عبد العزيز** : نحو سياسة جنائية لحماية البيئة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق- جامعة الإسكندرية ، ٢٠٠٦.
- **الحسين آيت الحاج** : الحماية القانونية للبيئة ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية ، جامعة محمد الخامس ، أكدال ، الرباط ، ٢٠٠٢.
- **د. جمال سعد الرميضى** : الحماية القانونية والأمنية للبيئة البحرية فى التشريع الكويتى والمقارن ، رسالة دكتوراة ، كلية الدراسات العليا ، أكاديمية الشرطة بالقاهرة ، ٢٠٠٦.
- **د. حسن عبد الله حسن** : النظام القانونى للطرق العامة – دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية ، ٢٠٠٥.
- **د. حلمى عبد الجواد الدقدوقى** : رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإدارى ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٧.
- **د. راضى عبد المعطى على السيد** : الإتجاه الى خلق نظرية عامة فى القانون الإدارى لحماية المستهلك ، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق ، جامعة اسيوط ، ٢٠٠٢.
- **د. رضوان أحمد الحاف** : حق الإنسان فى بيئة سليمة فى القانون الدولى العام ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، ١٩٨٨ .
- **د. رفعت محمد رفعت البسيونى** : الحماية القانونية للبيئة المصرية من أضرار التلوث الناتج على حركة المركبات ، رسالة دكتوراة ، معهد الدراسات والبحوث البيئية – جامعة عين شمس ، ٢٠٠٢.

- **سعد هاشم محمد العلياني** : نحو منظور إسلامى للتربية البيئية ، رسالة ماجستير، كلية التربية ، جامعة أم القرى ، ١٤١٧هـ.
- **د. صلاح الدين هاشم** : المسئولية الدولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ١٩٨٤.
- **عبد القادر محمد الحسين** : حماية البيئة فى ضوء نصوص القرآن والسنة، رسالة ماجستير ، كلية دار العلوم - جامعة القاهرة ، ٢٠٠٣.
- **د. عبد الله محمد عبد الله** : ولاية الحسبة فى الإسلام ، رسالة دكتوراة ، كلية الشريعة والقانون - جامعة الأزهر ، القاهرة ، ١٩٩٦.
- **د. عبد المجيد السملالى** : الضبط الإدارى البيئى ، رسالة دكتوراة ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة محمد الخامس ، أكدال ، الرباط ، ٢٠٠١.
- **د. عبد الهادى محمد العشرى** : الاختصاص فى حماية البيئة البحرية من التلوث ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق - جامعة الزقازيق ، ١٩٨٩.
- **د. عبد الوهاب محمد عبد الوهاب** : المسئولية عن الأضرار الناشئة عن تلوث البيئة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ١٩٩٤.
- **د. عصام عبد الوهاب البرزنجى** : السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، رسالة دكتوراة - كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ١٩٧٠.
- **د. على بن هلال بن محمد العبرى** : مدى سلطة الدولة فى رعاية البيئة من منظور اسلامى، رسالة دكتوراة، كلية الدراسات العليا - الجامعة الأردنية ، ١٩٩٩.
- **فهد مرزوق العنزى** : النظام القانونى للترخيص الإدارى فى دولة الكويت ، رسالة ماجستير ، معهد الدراسات العربية - جامعة الدول العربية ، ٢٠٠٢.

- **مبارك على مناع** : مدى تأثير الوسائل المختلفة المستخدمة بالهيئة العامة للبيئة فى التوعية بالقضايا البيئية فى دولة الكويت ، رسالة ماجستير ، معهد الدراسات والبحوث البيئية – جامعة عين شمس ، ٢٠٠٤.
- **د. محمد الطيب عبد اللطيف** : نظام الترخيص والإخطار فى القانون المصرى – دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، جامعة القاهرة ، ١٩٥٦.
- **د. محمد زكى أحمد** : المسئولية الجنائية عن فعل الغير ، رسالة دكتوراة – كلية الحقوق – جامعة عين شمس ، ١٩٩٠.
- **د. محمد عصفور** : وقاية النظام الاجتماعى باعتباره قيداً على الحريات العامة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، ١٩٦١.
- **محمد عويد الظفيرى** : السلطة الوصائية على الوحدات اللامركزية وحدود مسئولية الوزير عنها فى القانون الكويتى ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا – جامعة الكويت ، ٢٠٠٣.
- **د. محمود أحمد طه** : مبدأ شخصية العقوبة ، رسالة دكتوراة – كلية الحقوق – جامعة عين شمس ، ١٩٩٠.
- **مريم عريفى الشمرى** : دعوى الحسبة فى الإسلام ، رسالة ماجستير ، كلية الدراسات العليا – جامعة الكويت ، ١٩٩٤.
- **د. مسلط قويعان الشريف المطيرى** : المسئولية عن الأضرار البيئية ومدى قابليتها للتأمين – دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية ، ٢٠٠٧.
- **د. منيع محمد ربيع** : ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الإدارى ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق – جامعة عين شمس ، ١٩٨١.
- **وفاء بدر الصباح** : اللامركزية المحلية ودورها فى إرساء مبادئ الديمقراطية فى الكويت ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق – جامعة الكويت ، ١٩٩٨.

- د. وليد محمد رشاد إبراهيم : حماية الآثار وعناصر التراث الثقافى فى القانون الدولى الخاص ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق – جامعة حلوان ، ٢٠٠٥.

- د. يحيى أحمد : الشخص المعنوى ومسئوليته قانوناً ، رسالة دكتوراة – كلية الحقوق – جامعة الإسكندرية ، ١٩٧٧.

٥) البحوث والمقالات :

- د. إبراهيم بدران : التنمية والبيئة الى أين؟ ، مجلة التنمية والبيئة ، المركز العربى للإعلام البيئى ، العدد ١٥ ، الصادر بتاريخ ١٩٨٧/٤/١٥.

- د. أحمد أبو الوفا : تأملات حول الحماية الدولية للبيئة من التلوث ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، العدد رقم ٤٩ ،عام ١٩٩٣ التعليق على قضاء محكمة العدل الدولية – التعليق الثالث ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، ١٩٩٨.

- د. أحمد الرشيدى : الحماية الدولية للبيئة – الجوانب القانونية والتنظيمية ، مجلة السياسة الدولية ، العدد ١١٠ ، أكتوبر ، ١٩٩٢.

- د. أحمد على سبيتى وهيفاء جنيدى خلف الله : حالة الملاحة فى الخليج العربى ، مجلة النفط والتعاون العربى ، المجلد الرابع ، العدد الأول ، ١٩٧٨ .

- د. أحمد فتحى سرور : المشكلات المعاصرة للسياسة الجنائية ، مجلة القانون والاقتصاد ، ١٩٨٣.

- د. أحمد مدحت إسلام : التلوث مشكلة العصر، سلسلة عالم المعرفة ، العدد ١٥٢ ، أغسطس ١٩٩٠، الكويت.

- د. أحمد مصطفى ناصف : نحو إنشاء قاعدة بيانات قانونيـة للتـشريعات البيئية فى جمهورية مصر العربية ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، المنعقدة بالجمعية المصرية للإقتـصاد الـسياسى والإحصاء والتشريع، ١٩٩٢.
- د. أشرف عبد الرازق : الحماية التشريعية للبيئـة المائيـة، مجلـة روح القوانين ، كلية الحقوق – جامعة طنطا، العدد رقم ١٧ ، ١٩٩٩.
- د. جلال ثروت : مشكلة المنهج فى قانون العقوبات ، مجلـة الحقـوق – جامعة الإسكندرية ، السنة ١٣ ، العدد الأول والثانى ، ١٩٦٣.
- د. جمال مبارك العنيزى : دور القضاء الإدارى فى حماية البيئة فى دولة الكويت ، بحث مقدم إلى مؤتمر دور القضاء فى تطوير القانون البيئى فى المنطقة العربية ، دولة الكويت ، فى الفترة من ٢٦-٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢.
- د. حامد محمد القاضي : معايير حماية البيئة فى المنشآت المـستخدمة للتقنيات النووية والإشعاعية ، بحث مقدم ضمن مجموعة أعمال المـؤتمر العلمي التطبيقي للسلامة الصناعية وحماية البيئة ، القاهرة ، ١٩٩٢.
- د. خالد عبد العزيز : الأرض الزراعية كيف نحميها والإنتـاج الغـذائى كيف نحميه ؟ مجلة التنمية والبيئة، العدد ١٥ ، ١٩٨٧ .
- د. خليفة ثامر الحميـده : دور الضبط الإدارى فى حماية أمـن الطريـق – دراسة فى التشريع الكويتى ، المجلة العربية للدراسات الأمنيـة والتـدريب ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، السنة ٢٠ ، العدد ٣٩، محرم ١٤٢٦ هـ.
- د. داود عبد الرازق الباز : دور الضبط الإدارى والجزاءات الإدارية فى الوقاية من حوادث المرور ، مجلة المحامى ، جمعية المحامين الكويتيين ، السنة التاسعة والعشرون ، يوليو – أغسطس – سبتمبر – ٢٠٠٥.
- د. رمسيس بهنام : فكرة القصد وفكرة الغرض والغاية فى النظرية العامة للجريمة والعقاب ، مجلة الحقوق – جامعـة الإسـكندرية ، العـدد الأول والثانى ، السنة السادسة ، ١٩٥٤.

- **د. رمضان صديق محمد حسين** : دور التشريعات الضريبية فى حماية البيئة ، وبصفة خاصة من التلوث الناشئ عن البترول ، بحث مقدم للمؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، فبراير ١٩٩٢ – الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع.

- **د. رمضان محمد بطيخ** : التخطيط بين النظرية والتطبيق ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق – جامعة عين شمس ، العدد الأول ، السنة الواحدة والأربعون ، يناير ١٩٩٩.

- **د. زين الدين عبد المقصود غنيمى** : البترول وإبعاد التلوث البيئى فى منطقة الخليج العربى ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، السنة الثالثة ، العدد الحادى عشر ، ١٩٧٧.

- **د. سحر مصطفى حافظ** : المفهوم القانونى للبيئة فى ضوء التشريعات المقارنة ، المجلة اللبنانية القومية، المجلد ٢٧ ، العدد الثانى مايو ١٩٩٠.

- **د. سعد عصفور** : مشكلة الضمانات والحريات العامة فى مصر ، بحث منشور بمجلة المحاماة العددان الخامس والسادس ، مايو – يونيو ١٩٥٩.

- **سعد مسعد شحاته** : حماية نهر النيل من التلوث بين القانون والواقع ، بحث مقدم للمؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، ١٩٩٢.

- **د. سليمان محمد المطر وآخرون** : البيئة البحرية بدولة الكويت ، بحث منشور لدى مركز البحوث والدراسات الكويتية ، الكويت ، ٢٠٠٣ .

- **د. سمير علي يوسف وآخرون** : الخلل الراهن فى استخدام الموارد الأرضية الزراعية المصرية وتأثيره على البيئة والحاجة إلى تقنين هذا الاستخدام ، بحث مقدم ضمن وثائق المؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، ١٩٩٢.

- **د. سيد عطيه عبد الواحد** : الضريبة البيئية " ماهيتها – أنواعها – آثارها " مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق – جامعة عين شمس.
- **د. صلاح الدين عامر** : القانون الدولي للبيئة ، مجلة القانون والاقتصاد ، عدد خاص ١٩٨٣.
- **د. صلاح زين الدين** : تطور التشريعات والسياسة البيئية فى ألمانيا الاتحادية والدروس المستفادة منها للتجربة المصرية ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، فبراير ١٩٩٢ – الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع.
- **د. عبد الأحد جمال الدين** : فى الشرعية الجنائية ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، كلية الحقوق – جامعة عين شمس ، العدد الثانى ، السنة ١٦.
- **عبد الرازق سفريلات** : المحميات البيئية والتنوع البيولوجى ، مجلة التنمية والبيئة ، العدد التاسع ، مارس ١٩٩٣.
- **د. عبد الفتاح محمد سراج** : فلسفة العقاب فى جرائم البيئة دراسة تحليلية فى فلسفة القانون البيئى ، مجلة كلية الدراسات العليا – أكاديمية مبارك للأمن ، العدد الساس ، يناير ٢٠٠٢.
- **د. عبد الله الأشعل** : حماية البيئة البحرية للخليج العربى من التلوث ، بحث منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولى ، العدد ٣٦ ، عام ١٩٨٠ .
- **عبد الله رمضان الكندري** : التلوث الهوائي والأبعاد البيئة والاقتصادية ، مقال منشور بمجلة العربي ، العدد ٤٠٥ ، أغسطس ١٩٩٢ ، الكويت .
- **د. عبد النبي الغضبان و د. ناهده الماجد** : الخصائص البيئية والتلوث البحري فى المنطقة البحرية ، بحث مقدم للمنظمة الإقليمية لحماية البيئة البحرية ، الكويت ، ٢٠٠٠.
- **د. عثمان عبد الملك الصالح** : السلطة اللائحية للإدارة فى الكويت فى الفقه المقارن وأحكام القضاء ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٤ ، إصدارات مجلة الحقوق والشريعة ، كلية الحقوق والشريعة – جامعة الكويت.

- **د. عصام الدين ابراهيم القليوبى :** ملاحظات على مشروع قـــانون فـــى شأن حماية البيئة ، بحث مقدم لمؤتمر الحماية القانونية للبيئة فى مصر ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريـــع، ١٩٩٢.
- **د. على سيد حسن :** الحماية القانونية للأثار ، مجلة القانون والاقتصاد – كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، العدد التاسع والخمسون ، ١٩٨٩.
- **د. عيسى حميد العنزى و د. ندى يوسف الدعيج :** الحماية القانونية للبيئة فى مواقع القواعد العسكرية الأمريكية فى منطقة الخليج العربى ، مجلـــة الحقوق – جامعة الكويت ، العدد الأول ، ٢٠٠٣.
- **د. غنام محمد غنام :** القانون الإدارى الجنائى والصعوبات التى تحـــول دون تطوره ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، السنة ١٨ ، العدد الأول ، مارس ١٩٩٤ ، والعدد الثالث ، يونيو ١٩٩٤.
- **د. فؤاد عبد المنعم أحمد :** رعاية البيئة بين هدى الإســـلام ووثيقـــة حقـــوق الإنسان ، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، جامعة نايف العربيـــة للعلوم الأمنية ، السنة العشرين ، المجلد ٢٠ ، العدد ٣٩ ، محرم ١٤٢٦.
- **فيليب عطية :** أمراض الفقر ، سلسلة عالم المعرفة ، العدد ١٦١ ، مـــايو ١٩٩٢ ، الكويت.
- **د. كمال القيسى :** المظاهر البيولوجية لتلوث المياه فى الخليج العربـــى ، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، جامعة الكويـــت ، العـــدد ١٣ ، السنة الرابعة ، ١٩٧٨ .
- **د. ماجد راغب الحلو :** الإدارة المحلية بين اللامركزية وعدم التركيـــز ، مجلة الحقوق للبحوث القانونية – جامعة الإسكندرية ، السنة السابعة عشرة ، العدد الأول ، ١٩٧٥.

: السرية فى أعمال السلطة التنفيذية مجلة الحقوق ، جامعـــة الإسكندرية ، العدد الأول ، السنة السابعة عشرة ،١٩٧٥.

: البيئة العمرانية بين الشريعة الإسلامية والقوانين الوضعية ، مجلة الدراسات القانونية - كلية الحقوق ، جامعة بيروت العربية ، العدد الأول ، تموز ١٩٩٨ ، المجلد الأول.

- د. **مأمون سلامة** : الواقعية فى القانون الاشتراكى ، مجلة المحاماة ، العددان الخامس والسادس ، ١٩٧٢.

: المبادئ العامة فى الاثبات الجنائى فى الفقه الإسلامى ، مجلة القانون والاقتصاد ، كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، العدد الخمسون ، ١٩٨٣.

- د. **محمد إبراهيم رشدي** ود. **أحمد سيد مرسى** : الأبعاد العلمية فى التشريعات الوطنية لحماية البيئية البحرية ، دراسة تحليلية للجوانب العلمية فى التشريعات الإقليمية ، مجموعة أعمال الندوة الإقليمية لتشريعات حماية البيئة البحرية الساحلية ، المنعقدة بمعهد علوم البحار والمصايد ، الإسكندرية ، فى الفترة من ٢١ - ٢٥ إبريل ١٩٧٩ ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، برنامج دراسة بيئة البحر الأحمر وخليج عدن.

- د. **محمد إبراهيم منصور** : دور الضريبة فى مكافحة التلوث وحماية البيئة ، بحث مقدم للمؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، القاهرة ، فبراير ١٩٩٢.

- د. **محمد حسام لطفى** : المفهوم القانونى للبيئة فى مصر، بحث مقدم للمؤتمر العلمى الأول للقانونيين المصريين ، الجمعية المصرية للإقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، القاهرة ، فبراير ١٩٩٢.

- د. **محمد رفعت عبد الوهاب** : الدستور وحق المواطن فى بيئة سليمة ، بحث مقدم إلى المؤتمر السنوى الثامن عشر للجمعية المصرية للطب والقانون ، المنعقد بمعهد الدراسات العليا والبحوث بجامعة الإسكندرية فى الفترة من ٢٠ - ٢٢ يونيو ٢٠٠٠.

- **د. محمد سعيد صابرينى** : البيئة إطارها ومعناها، سلسلة قضايا بيئية ،منشورات جمعية حماية البيئة الكويتية، الكويت ، ١٩٨٥.

- **محمد عبد العزيز الجندى** : دور الجمعيات الأهلية فى حماية البيئة ، بحث مقدم إلى مؤتمر قانون البيئة بين الواقع والمأمول ، كلية الحقوق ، جامعة طنطا ، ٢٥ مارس ٢٠٠١.

- **محمد عبد القادر الفقى** : الحمى وأهميته فى المحافظة على التنوع الحيوى ، مجلة الوعى الإسلامى ، العدد رقم ٤١ ، الصادر فى ذى الحجة ١٤٢٠ هـ.

- **د. محمود الكردى وآخرون** : دراسات حول تلوث البيئة ، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .

- **د. محمود بركات ود. زكي شعراوي** : حماية البيئة والاستخدامات السلمية للطاقة النووية ، بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأول للقانونيين المصريين ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة ، فبراير ١٩٩٢ .

- **د. محمود سعد الدين الشريف** : النظرية العامة للضبط الإدارى ، مجلة مجلس الدولة المصرى ، السنة الحادية عشر ، ١٩٦٢.

  : الجهة التى تتولى إصدار لوائح البوليس ، مجلة مجلس الدولة المصرى، السنة الثالثة ، يناير ١٩٥٢.

  : أساليب الضبط الإدارى والقيود الواردة عليها ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الثانية عشرة ، ١٩٦٤.

- **د. محمود عاطف البنا** : الضبط الإدارى بين الحرية والنظام العام ، مجلة الأمن والقانون ، كلية شرطة دبى ، السنة الثانية ، العدد الأول ، يناير ١٩٩٤.

- **د. محمود نجيب حسنى** : الجزاءات غير الجنائية فى الجرائم الاقتصادية ، المجلة العربية للدفاع الاجتماعى ، جامعة الدول العربية ، العدد ١١ ، يناير ١٩٨١.

- **مدحت حافظ إبراهيم** : النظام القانونى للطرق العامة ، مجلة هيئة قضايا الدولة ، السنة السادسة والأربعون ، العدد الرابع ، أكتوبر - ديسمبر ، ٢٠٠٢ ، والعدد الأول ، السنة السابعة والأربعون ، يناير - مارس ٢٠٠٣.

- **د. مصطفى عبد الفتاح الطمبداوى** : مشكلة التصحر فى مصر بين الأسباب والعلاج ، مجلة مصر المعاصرة ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، السنة الثامنة والتسعون ، العدد ٤٨٦ ، إبريل ٢٠٠٧.

- **د. مفيد شهاب** : المبادئ العامة للقانون - بوصفها مصدراً للقانون الدولي ، مقال منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد رقم ٢٣ ، عام ١٩٧٦.

- **د. موسى مصطفى شحادة** : الجزاءات الإدارية في مواجهة المنشآت المصنفة الضارة بالبيئة ورقابة القضاء الإدارى فى فرنسا عليها ، مجلة الحقوق - جامعة الإسكندرية ، العدد الأول ، ٢٠٠٤.

  : الحق فى الحصول على المعلومات فى مجال البيئة : حق من الحقوق الأساسية للإنسان ؟ بحث غير منشور ، الإمارات العربية المتحدة ، الشارقة ، ٢٠٠٦.

  : دور السلطات العامة فى الوقاية من المخاطر البيئية ، بحث غير منشور ، الإمارات العربية المتحدة ، الشارقة ، ٢٠٠٦.

- **د. ناصر جلال حسين** : دور الدولة فى حماية البيئة مع التركيز على الأدوات الاقتصادية وإمكانية تطبيقها فى مصر فى ظل المتغيرات المحلية والعالمية ، مجلة مصر المعاصرة - الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، السنة السابعة والتسعون ، العدد ٤٨٤ ، أكتوبر ٢٠٠٦.

- د. يحيى أحمد البنا : دور القضاء الكويتي فى تطبيق القوانين البيئية وتطوير أحكامها ، بحث مقدم لمؤتمر دور القضاء فى تطوير القانون البيئى فى المنطقة العربية ، الكويت من ٢٦-٢٨ أكتوبر ٢٠٠٢.

٦) الوثائق والتقارير:

- التقرير الوطنى عن البيئة فى مصر ، موجز عن الأنشطة الحالية والرؤيا المستقبلية ، رئاسة مجلس الوزراء - جهاز شئون البيئة - أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا ، القاهرة ، ديسمبر ١٩٨٥.
- " الحماية القانونية للبيئة فى مصر " ، مجموعة أعمال المؤتمر العلمى الأول للقانونين المصريين ، القاهرة ، ٢٥ - ٢٦ فبراير ١٩٩٢ ، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، منشورات الجمعية ، القاهرة ، ١٩٩٢.
- (الإرشادات العامة لتشخيص الآثار البيئية للصناعات المختلفة فى الوطن العربى) تقرير وتوصيات حلقة العمل الثانية بجامعة الدول العربية ، القاهرة ٢٧-٢٩ يونيو ١٩٩٤.
- (السلامة الصناعية وحماية البيئة) مجموعة أعمال المؤتمر العلمي التطبيقي للسلامة الصناعية ، القاهرة ، ١١ - ١٢ مايو ١٩٩٢.
- الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية والإقليمية التى أبرمتها دولة الكويت فى مجال حماية البيئة ، الجزئين الأول - الثانى ، مطبوعات إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الوزراء الكويتى.
- التشريعات البيئية والزراعية فى دولة الكويت فى الفترة من ١٩٥٠ - ٢٠٠١، معهد الكويت للأبحاث العلمية ، ٢٠٠٥.
- تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية عن معوقات تطبيق التشريعات البيئية ، المجالس القومية المتخصصة - رئاسة الجمهورية ، الدورة العشرون ، ١٩٩٩ - ٢٠٠٠ ، والدورة الثانية والعشرون ٢٠٠١ - ٢٠٠٢ ، والدورة الثالثة والعشرون جمهورية مصر العربية.

- تلوث البيئة البحرية فى جون الكويت (كارثة نفوق الأسماك) ، إصدارات إدارة البحوث والدراسات بالأمانة العامة بمجلس الأمة الكويتى ، أكتوبر ٢٠٠١.

- دراسات حول تلوث البيئة ، التقرير الأول ، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، القاهرة ٢٠٠١.

- مجموعة أعمال الندوة الإقليمية لتشريعات حماية البيئة البحرية الساحلية المنعقدة بمعهد علوم البحار والمصايد بالإسكندرية فى الفترة من ٢١ - ٢٥ إبريل ١٩٧٩.

- مجموعة أعمال مؤتمر قانون البيئة بين الواقع والمأمول ، المنعقد بكلية الحقوق ، جامعة طنطا ، بتاريخ ٢٥ مارس ٢٠٠١.

- وثائق المؤتمر السنوى الثامن عشر للجمعية المصرية للطب والقانون " حق المواطن فى بيئة سليمة " من ٢٠ - ٢٢ يونيو ٢٠٠٠ بمعهد الدراسات العليا والبحوث - جامعة الإسكندرية.

٧) الدوريات ومجموعات الأحكام :

أ) الدوريات :

- جريدة الأهرام المصرية ، تصدر عن مؤسسة الأهرام بجمهورية مصر العربية.
- الجريدة الرسمية ، تصدر عن حكومة جمهورية مصر العربية.
- الكويت اليوم ، الجريدة الرسمية لدولة الكويت.
- مجلة الأمن والقانون ، تصدر عن كلية شرطة دبى.
- مجلة التنمية والبيئة ، تصدر عن المركز العربى للإعلام البيئى ، القاهرة.
- مجلة الحقوق ، تصدر عن مجلس النشر العلمى ، جامعة الكويت.
- مجلة الحقوق للبحوث القانونية ، تصدر عن أساتذة كلية الحقوق جامعة الإسكندرية.

- مجلة الخط الأخضر ، تصدر عن جماعة الخط الأخضر البيئية – دولة الكويت.
- مجلة الدراسات القانونية ، تصدر عن أساتذة كلية الحقوق بجامعة بيروت العربية.
- مجلة السياسات الدولية ، تصدر عن مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بمؤسسة الأهرام ، القاهرة.
- مجلة العربى ، تصدر عن وزارة الإعلام ، بدولة الكويت.
- المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب ، تصدر عن أساتذة جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض.
- المجلة العربية للدفاع الاجتماعى ، تصدر عن جامعة الدول العربية ، القاهرة.
- مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، تصدر عن كلية الحقوق جامعة عين شمس.
- مجلة القانون والاقتصاد ، تصدر عن أساتذة كلية الحقوق ، جامعة القاهرة.
- مجلة القضاء والقانون ، تصدر عن المكتب الفنى بمحكمة التمييز بدولة الكويت.
- مجلة المحاماة ، تصدر عن نقابة المحامين المصرية.
- مجلة المحامى ، تصدر عن جمعية المحامين الكويتيين.
- المجلة المصرية للقانون الدولى ، تصدر عن الجمعية المصرية للقانون الدولى ، القاهرة.
- مجلة النفط والتعاون العربى ، تصدر عن منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول (أوبك).
- مجلة الوعى الإسلامى ، تصدر عن وزارة الأوقاف والشئون الإسلامية ، دولة الكويت.
- مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية ، إصدارات مجلس النشر العلمى ، جامعة الكويت.

- مجلة روح القوانين ، تصدر عن أساتذة كلية الحقوق بجامعة طنطا.

- مجلة عالم المعرفة ، تصدر عن المجلس الوطنى للثقافة والفنون والآداب ، الكويت.

- مجلة قضايا البيئة ، تصدر عن جمعية حماية البيئة الكويتية.

- مجلة كلية الدراسات العليا ، تصدر عن أكاديمية مبارك للأمن ، جمهورية مصر العربية.

- مجلة مصر المعاصرة ، تصدر عن الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع ، القاهرة.

- مجلة هيئة قضايا الدولة ، تصدر عن المكتب الفنى بمجلس الدولة بجمهورية مصر العربية.

- الوقائع المصرية ، تصدر عن حكومة جمهورية مصر العربية.

ب) مجموعات الأحكام :

- المبادئ الهامة فى أحكام المحكمة الإدارية العليا ، إصدار المكتب الفنى بهيئة قضايا الدولة بمصر.

- مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا بمصر ، تصدر عن المكتب الفنى بالمحكمة الدستورية العليا بجمهورية مصر العربية.

- مجموعة القواعد القانونية التى قررتها دوائر محكمة التمييز ، المكتب الفنى ، وزارة العدل الكويت.

- مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا ، تصدر عن المكتب الفنى بمجلس الدولة المصرى.

- مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإدارى ، إصدار المكتب الفنى بمجلس الدولة المصرى.

ثانياً : المراجع باللغة الفرنسية :

1- *LES OUVRAGES GÉNÉRAUX :*

- **A. DE LAUBADERE**, Traité élémentaire de droit administratif, L.G.D.J , 8 éd, 1980.
- **A. DE LAUBADERE, J-C . VENEZIA ET Y. GAUDEMET**, Traité de droit administratif, I, 10e éd, L.G.D.J, Paris, 1988.
- **A. LE GRAND** , Médiateue, Réperatoire de Contentieux Administratif, Enceclopedie, Dalloz, 1993.
- **Ch. DEBBASCH**, Institutions et Droit Administratif - 2- L'action et le contrôle de l'Administration 1e ed 1978.
- **D. CHABANOL**, L'accès aux Informations Administratives, G.P. 1981.
- **D. MURIEL**, L'immixtion du droit privé dans les contrats administratfs, AJDA, 2002.
- **H. JACQUOT** , Droit de l'urbanisme, 10e éd Dalloz, 1989 ,.
- **H.-G. HUBRECHT** , Les sanctions Administratives J.C.A. fasc, 202, Ed Techniques, Paris, 1993.
- **J. LAVESSIERE**, Réflexions sur la Pratique Administrative, Coll. Information et Transparence, P.U.F., 1988.
- **J. MOURGEON** , La répression administrative, Paris. L.G.D.J. 1967.
- **J. RIVERO** , Droit administratif, Paris, Dalloz, 6e éd, 1973.

- **J-M. SAUVE** , Les sanctions administratives en droit public francais, A.J.D.A , Octobre 2001.
- **L. JACQUIGNON** , Le Droit de l'urbanisme, éd , Eyrolles, Paris, 1967 .
- **L. PIERRE** , L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques, L.G.D.J 1974.
- **M. DUVERGER** , Finances publiques, P.U.F., 1984.
- **M. WALINE** , Traité de droit administratif, Sirey, 9 éd, 1963.
- **P. DELVOLVE** , Rapport au Colloque sur " La justice hors du juge " Cahier droit de l'entreprise, 1984.
- **P. H . BRAUD**, La notion de liberté publique en droit francais, L.G.D.J. , 1968.
- **R.SAVATIR** , Du droit Civil au droit Public, Paris, L.G.D.J., 2ᵉ éd., 1950.
- **SELINSKY**, Le contentieux de la repression administrative des ententes et positions dominantes, Etudes en l'honneur du doyen G.Péquignot, Montpellier 1984.
- **WEILL**, Droit civil, introduction générale, Paris 1973 .
- **Y. JEGOUZO**, Le droit à la Transparence Administrative, EDCE, 1991.

2- ***LES OUVRAGES SPÉCIAUX :***

- **A. KISS** , " La reparation pour atteinte à l'environnement " In Colloque de Mans : " La responsabilité dans le système international " Editions A. Pedone, 1991.
- **A. KISS ET D. SHELTON**, Traité de droit européen de l'environnement, éd. Frison – Roche, 1995.

- **D. DEHARBE** , Le droit de l'environnemet industriel, Paris, Litec, 2002.
- **F. BILLAUDOT ET M. B. GUILLAUMOT**, Environnemenh, Urbanisme, Cadre de vie : Le droit et l'administration, èd. Montchrestien, 1979.
- **G. MRANDE ET CH . PIERRE**, La pollution , Paris, 1989.
- **GEORGES ET H. TOHME**, Education et protection de l'environnement, P.U.F, 1991.
- **H. MAISL** , Une nouvelle liberté publique, La Liberté d'accès aux Documents Administratifs, Ed. Saint Paul, Paris, 1981.
- **I. ROMY**, Mise en oeuvre de la protection de l'environnement , éd. Universitaires Fribourg Suisse, 1997.
- **J. CASTAGNE** , Le contrôle juridictionnel de la légaité des actes de la police administrative. L.G.D.J 1964.
- **J. ELLUL**, Le mythe de l'environnement, Cahiers de l'I.S.E.A séria F. NX 25, 1973.
- **J. FROMAGEAU ET P. GUTTINGER**, Droit de l'environnement, éd. Eyrolles, 1993.
- **J. M. DEVILLER**, Le droit de l'environnement, P.U.F.Que sais – je ? n° 2334 , I^e^ éd, Paris, 1987.
- **J.-C. HÉLIN**, Le droit à l'information et à la participation du Public dans le Code de l'environnement , Dr. Envir. 2001.
- **M. DESPAX**, Droit de l'environnement, Paris, Litec, 1980.
- **M. PRIEUR** , Droit de l'envirennenment , Dalloz, 1991.

- **M. PRIEUR** , L'agrément de associations de protection de la nature et de l''environnment. D. 1978.
- **N. DE SADELEER**; Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Universités Francophones. 1999.
- **P. KOURILSKI ET G. VINEY**, Le principe de précaution, Dos. FR. 1999.
- **P. LASCOUMES ET J. –P. LE BOURHIS**, L'environnement ou l'administration des possibles, éd. Harmattan, 1997.
- **R. ROMI**, L'administration de l'environnement, èd. ERASME, 1990.

3- ***LES ARTICLES :***

- **A. ROUYERE**, L'exigence de précaution saisi par juge, RFDA, 2000.
- **B. DELAUNAY** , De la Loi du 17 Juillet 1978 au droit à l'information en matière l'environnement, A.J.D.A., Juillet 2003.
- **B. MARTIN**, Le principe de précaution en droit international de l'environnement, R.G.D.I.P., 1999.
- **C. CHANTAL**, Grande et petite Histoire des principes généraux du droit de l'environnement dans la loi du 2 février 1995, RJE, 1995.
- **C.TEITGEN – COLLY**, Les instances de régulation et la Constitution, R.D.P. 1990.
- **CH. BABUSIAUX**, La nature des sanctions infligées par le Conseil de la concurrence, L.P.A. 1990.
- **F. GAZIER ET Y. CANNAC**, Etude sur les autorités administratives indépendantes, E.D.C.E. no. 1983- 1984.

- **G. FIEVET**, Réflexions sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux, R.B.D.I., 2001.
- **J. BUISSON**, Sur le recouvrement des sanction pécuniaires infligées par une autorité administrative indépendante, R.F.D.A. 1991.
- **J. CHEVALLIER**, Réflexions sur l'institution des A.A.I, J.C.P. 1986.
- **J. DE LANVESAIN**, Contribution du juge au développement du droit de l'environnement, Mélanges Marcel Waline, Le juge et le droit public, T.II, Paris 1974.
- **J. F. LACHAUME**, La compétence suit la notion, AJDA, 2002.
- **J. Fourré**, Les sanctions administratives du Code général des Impôts, L.P.A, 1990.
- **J. LAMARQUE**, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, LGDJ, Paris, 1973.
- **L. LANOY**, Le principe de précaution : dernières évolutions et perspectives, BDEI, 1/2001.
- **M. DESPAX ET W. COULET**, Loi et pratique concernant le contrôle de la pollution en France. L.T.C.C.E. Paris, 1983.
- **M. DREIFUSS**, L'immixtion du droit privé dans les contrats administratfs, AJDA, 2002.
- **M. FRANC**, Traitement juridique du risque et principe de précaution, AJDA,. Mars, 2003.
- **M. PRIEUR** , La Charte de l'environnement et la Constitution, A.J.D.A., Mars 2003.

- **N. DE SADELEER** , les avatars du principe de précaution en droit public, RFDA, 2001.
- **P. BÉRARD**, Le pouvoir de sanction financière directe de la Commission des Operations de Bourse , L.P.A. 1990.
- **P. DUPUY**, Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ?, R.G.D.I.P., 1997.
- **P. FERRARI**, Les droits des citoyens dans leurs Rélations avec les administrations, A.J.D.A., Juin 2000.
- **P. SABOURIN**, Les autorités administratives indépendantes, Une nouvelle catégorie de personnes du droit public, A.J.D.A., 1983.
- **R. DOTTI**, Les atteintes à l'environnement au Bresil, Rev. int, dr, pen., 1994.
- **R. OTTENHOF**, Environnement et criminologe, Rev. sc. Crim., 1986.
- **T. SELLIN**, Principe de précaution et prévention des crises : l'exemple des îles Spratly, NSS, 1997.
- **Y. JEGOUZO** , Les principes généraux du droit de l'environnement, RFDA, 1996.

4- ***THÉSES :***

- **B. H. ZERHOUNI**, Developpement et environnement Essai d'analyse pour une strategie de développement environnemental (cas du Maroc). thèse d'Etat de Science Economique, université des Sciences Sociales de Grenoble 1982.
- **J.-P. SICAULT**, La Conférence des Nations- Unies sur l'environnement, thèse, Paris, 1976.
- **R. ISMAIL**: La politique de l'environnement en France et en Egypte, Thèse, Paris, I, 2001.

ثالثا : المراجع باللغة الإنجليزية :

- **H.J. ALBRECH,** "Environmental Crimes, The First Egyptian-German Colloquium on Criminal Law and Criminology, Cairo, April 1987. The National Review of Criminal Sciences, 1987.
- **I.H. VAN LIER**, Acid Rain and international law, Toronto, Canada, sij theoff & no ardhoof, 1988.
- **IUCN** : The environmental law of the sea edited by Douglas M.JOHNSTON, 1981.
- **J. A. MABBUTT**, The impact desertification asrevealed by mapping , in environmental careservation mag, spring, 1989.
- **J.SCHNEIDER**, world public order of the environment, London, sterens & sons, 1979.
- **L. KRAMER** , " Focus on European Environmental Law " London, Sweet & Maxwell 1992.
- **L.SOHN**, the Stockholm decloration on human environment, in Haru- int. L. Jour, 14 - 1973.
- **W. CHRISTOPHER**, Environmental Impact Assessment, A Comparative Review, Addison Wesley Longman Limited, England, 1995.

PRINCIPALES ABREVIATIONS

A.J.D.A.	:	L'Actualité Juridique de droit Administratif.
art	:	article.
C.C.	:	Conseil Conmstitutionnel.
C.E.	:	Conseil d'État.
C.E.D.H.	:	Cour Européenne des droit de L'homme.
C.J.C.E.	:	La Cour de justice des communautés européennes.
Cass	:	coure de cassation.
Crim	:	coure de cassation , chambre criminelle.
D.	:	Recueil Dalloz.
D.P.	:	Recueil Dalloz Periodique.
ed.	:	édition.
J.C.A.	:	Juris. Classeur administratives.
J.C.P.	:	Juris – classeur perio dique " Semaine Juridique ".
J.O.	:	Journal official.
L.G.D.J.	:	Librairie Générale de droit et de Jurispru dence.
L.P.A	:	Les petities affiches.
op.cit.	:	ouvrage cite.
p.	:	Page.
P.U.F.	:	Presses universitaires francaises.
R.D.P.	:	Revue du droit public et sciences politique.
R.D.P.C	:	Rev de droit penal et de criminologio.
R.E.C.	:	Recueil lebon des arrets du conneil d'Eat.
R.P.S.	:	Revue penale Suisse.
R.S.C	:	Revue de science criminelle.

Rev.	:	Revuc.
Rev. int. dr. pen	:	Revuc international de droit penal.
Rev. pen. dr. pen.	:	Revuc penitentiaire et de droit penal.
Rev.dr.pen. crimin	:	Revue de droit penal et de criminologie "Bruxelles".
RFDA	:	Reuve francaise de droit administrative.
S.	:	Recueil sirey.
T.	:	To me.
T.C.	:	Tribunal des Conflits.
V.	:	Volume.